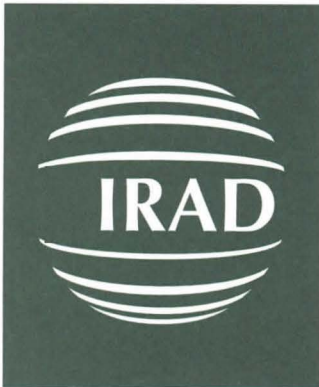


Union des Producteurs du Centre-Bénin

**Projet d'appui à la Consolidation
des Coopératives Agricoles (PROCOCA)**



Mission d'appui à l'UPC-Bénin

17-28 novembre 2003

Aide-mémoire

M.R. Mercoiret

P. Delmas

Novembre 2003

53/03

Une mission d'appui du CIRAD-TERA a été effectuée du 17 au 28 novembre 2003 auprès de l'UPC-Bénin et à sa demande ; réalisée dans le cadre du PROCOCA par Marie-Rose Mercoiret et Patrick Delmas, cette mission avait trois objectifs :

- apporter une contribution au processus de capitalisation des acquis de l'UPC-Bénin à six mois de l'échéance du projet PROCOCA dont la clôture est prévue pour juin 2004 : principaux acquis de l'UPC-Bénin et conditions de leur pérennisation ; domaines dans lesquels l'efficacité de l'organisation est encore limitée.
- contribuer à la réflexion menée par l'UPC-Bénin pour définir des perspectives d'actions à court et moyen terme et aider à la formulation d'un document/programme permettant à l'organisation de rechercher les appuis techniques, matériels et financiers qui lui sont nécessaires ;
- aider à l'identification des actions prioritaires à mener en 2004 afin de valoriser les ressources encore disponibles (financement AFD) pour préparer l'après- PROCOCA dans les meilleures conditions possibles.

La mission tient à exprimer sa reconnaissance aux élus de l'UPC-Bénin et à l'équipe technique pour la qualité de l'accueil qui lui a été réservé, pour leur disponibilité, pour la confiance qu'ils lui ont témoignée et qui a permis des échanges francs et approfondis.

Après une introduction qui fait un bref rappel concernant l'UPC et le PROCOCA, l'aide-mémoire présente successivement :

- la synthèse des principaux résultats du processus de capitalisation des acquis de l'UPC ;
- les axes structurants de la stratégie de l'UPC pour les prochaines années, les principales activités à mener pour pérenniser les acquis et mieux les valoriser, dans le domaine économique notamment, ainsi que les opportunités de financement sur lesquelles l'UPC pourrait s'appuyer ;
- des propositions concernant les actions à mener à court terme pour préparer l'après- PROCOCA.

L'appui de la mission au PROCOCA se poursuivra dans les semaines qui viennent afin d'aider l'UPC-Bénin :

- à finaliser un document de capitalisation de ses résultats actuels ;
- à finaliser un document-programme qui lui servira à rechercher les nouveaux appuis qui lui sont indispensables.

A noter que des supports pédagogiques sont en cours d'élaboration pour permettre à l'UPC Bénin d'animer un débat prospectif interne.

INTRODUCTION

1 – L'Union des Producteurs du Centre-Bénin (UPC-Bénin)

L'UPC-Bénin, anciennement Union Départementale des Producteurs du ZOU (UDP-ZOU)¹, est une organisation paysanne de troisième niveau ; créée en juin 1994, elle a été officiellement reconnue en février 1996 avec le statut d'entreprise coopérative de services.

1.1 – La création de l'UPC constitue une étape importante dans le processus de structuration des producteurs des départements du Zou et des Collines :

- amorcée dès 1968, la création de groupements villageois (GV) a été interrompue pendant la période marxiste-léniniste ; elle a repris à partir de 1987 et s'est fortement intensifiée à partir de 1991 avec le programme de « transfert des activités et compétences », mis en œuvre dans le cadre de la politique de désengagement de l'Etat : le Zou et les Collines comptaient 52 GV en 1987/88, 139 GV en 1988/89 et 458 GV en 1993/94 (V. Beauval, 1994) ;
- les Unions Sous-Prélectorales des Producteurs (USPP)², devenues des Unions Communales des Producteurs (UCP) depuis la transformation des sous-préfectures en communes (2003), se sont mises en place progressivement : deux USPP, créées à l'initiative des producteurs, étaient fonctionnelles en 1991/92 (Dassa, Djidja) ; trois autres ont été mises en place en 1992/93 (Banté, Glazoué, Savalou) et les dix autres entre 1994 et 1995 quand le processus de transfert de compétences a été généralisé ;
- la création de l'UPC-Bénin est une initiative des producteurs ; 7 USPP ont contribué à sa création en 1994, les 8 autres adhérant progressivement entre 1994 et 1996. Elle sera suivie quelques mois plus tard par la création, à l'échelon national, de la Fédération des Unions de Producteurs (FUPRO) constituant ainsi le « réseau FUPRO ».

1.2 – Deux caractéristiques du réseau GV-USPP-UPC

1.2.1 Le poids du coton

Bien que statutairement rien ne l'indique, les GV, les USPP des départements du Zou et des Collines sont historiquement et très majoritairement liés au coton et dépendants des ressources collectives qu'ils en tirent :

¹ L'aire d'action de l'UDP était l'ancien département du Zou ; en 1999 celui-ci a été divisé en deux départements (Zou et Collines) ; l'organisation a décidé en 2000 de conserver son unité et a donc changé de dénomination en devenant l'UPC-Bénin. Pour des questions de clarté, on n'emploiera ici que la dénomination UPC-Bénin.

² On emploiera ici la dénomination USPP car c'est elle qui est toujours en vigueur.

- les GV sont chargés du recensement des besoins en intrants coton, de leur distribution aux producteurs ainsi que de la commercialisation primaire du coton ; ils perçoivent à ce titre des « frais de prestations de service » auxquels s'ajoutent les excédents de pesée et (jusqu'en 1997/98 incluse) des « plus values »³ ;
- les USPP jouent un rôle central dans l'approvisionnement en intrants, dans l'organisation de la commercialisation du coton-graine, etc. ; elles perçoivent des « frais de prestations de service » et jusqu'en 1997/98, des « plus values » ;
- n'assurant pas directement des fonctions économiques, l'UPC-Bénin ne percevait que des « plus values » ; la suppression de ces dernières à partir de la campagne 1998/99 a drastiquement réduit les recettes de l'organisation.

Les organisations s'efforcent, à des degrés variables, de diversifier leurs activités et leurs recettes mais le poids du coton reste considérable dans la plupart des GV, des USPP.

1.2.2 Des organisations jeunes

En 1996 (date de démarrage du PROCOCA), les GV avaient entre 2 et 9 ans (pour la minorité la plus ancienne), les USPP avaient entre 1 et 4 ans, l'UPC avait 2 ans... La plupart d'entre elles ne disposaient pas de responsables expérimentés ; ainsi que l'observe un responsable de l'UPC « même nous, les élus, ne considérons pas l'UPC comme notre structure, même si c'est nous qui l'avons mise en place ; les GV ne savaient pas ce que c'est une entreprise rurale, qu'elle doit fonctionner selon des normes ; les GV devaient s'organiser en unions, recruter des gérants ; nous sommes arrivés à l'UPC et nous avons dû gérer des grands cadres alors que nous n'étions pas conscients qu'ils étaient nos employés... ».

1.3 – L'UPC occupe une place particulière dans le réseau

L'UPC n'exerce pas de fonctions économiques précises, celles-ci étant du ressort des GV et des USPP. Elle n'a pas non plus de fonction hiérarchique vis-à-vis des USPP qui sont statutairement des structures autonomes et qui affirment leur autonomie. Les fonctions de l'UPC sont de trois grands types :

- appui aux USPP et aux GV (en relation avec les USPP concernées) afin qu'ils renforcent leur efficacité dans les tâches qu'ils réalisent et qu'ils diversifient leurs activités ; cela suppose que **l'UPC offre aux USPP et aux GV les services dont ils ont besoin** : information, formation, appui-conseil dans tous les domaines ;
- **coordination des actions** des USPP membres en ce qui concerne les programmes communs à plusieurs ou à toutes les USPP (exemple : relance du coton, diversification des activités économiques, promotion des activités économiques des femmes, etc.) mais aussi en ce qui concerne le positionnement des organisations par rapport à des

³ Jusqu'en 1997/98, les OP ont reçu une part des bénéfices réalisés par la filière coton l'année précédente.

questions d'intérêt commun, qui concernent les OP de base (GV, USPP) : financement rural, culture attelée, investissements collectifs (pistes). Cela suppose que l'UPC soit à même d'identifier les problèmes des producteurs, les défis auxquels ils sont confrontés, de formuler des propositions et de négocier avec les autres acteurs.

2 – Le PROCOCA (Projet de Consolidation des Coopératives Agricoles)

2.1 – Quelques dates

L'histoire du PROCOCA peut être résumée en quelques dates :

- **1994/95** : élaboration et évaluation (en juin 1995) du projet, l'accord de financement de l'AFD intervenant en septembre 1995 pour un montant de 390 millions de FCFA pour deux ans ;
- **juin 1996-décembre 1999** : mise en œuvre de la première phase du projet (PROCOCA 1) ; l'évaluation de la deuxième phase a lieu en mars 1999 et l'accord de financement de l'AFD intervient la même année pour un montant de 1.213.520.500 FCFA sur trois ans ; en novembre 1999, deux missions d'appui ont lieu simultanément pour préparer la mise en œuvre du PROCOCA 2 : elles portent respectivement sur le suivi-appui à l'UPC et sur le bilan et des propositions concernant l'alphabétisation et la formation ;
- **janvier 2000-juin 2004** : mise en œuvre de la deuxième phase du PROCOCA 2.

2.2 – Deux remarques

2.2.1 – Un dispositif novateur

Le PROCOCA est novateur à plus d'un titre : il a responsabilisé l'UPC dans la conception du projet et c'est l'organisation qui en a assuré la maîtrise d'ouvrage et la mise en œuvre. Le circuit de financement court mis en place, la prise de responsabilité effective des producteurs dans la programmation des activités ont été des avantages même si un contrôle a priori strict a été exercé par l'AFD et si des appuis extérieurs et périodiques à la programmation et à la gestion de l'UPC ont été mis en place. Une équipe technique (un coordonnateur, deux formateurs en action coopérative et deux formateurs en gestion comptable) a été recrutée par l'UPC, qui s'est élargie au cours de la deuxième phase du projet (recrutement de comptables-formateurs, d'une responsable de la promotion des activités féminines, d'un journaliste responsable de l'information-communication). Soucieux de valoriser les ressources humaines locales, le PROCOCA a fonctionné sans assistance technique extérieure et l'UPC a fait appel à des prestataires de services contractualisés pour certains secteurs d'activité. Il n'a bénéficié d'un appui global de proximité que pour la deuxième phase : recrutement d'un interface en

janvier 2000 qui sera remplacé en janvier 2002 ; appui régulier du PPAB (financé par le MAE) à partir de début 2002.

2.2.2 – Un projet d'appui institutionnel « malgré lui »

Le PROCOCA 1 prévoyait deux volets : un volet d'appui institutionnel financé par l'AFD et un volet « investissement » dont le montage financier reposait sur un accord avec la Bank Of Africa – Bénin (BOA) qui devait fournir des crédits d'investissement à l'UPC et aux USPP, avec une garantie de l'AFD. Ce volet n'a pas été mis en œuvre en raison de désaccords sur les modalités proposées par la BOA : taux d'intérêt jugés trop élevés, absence de différé dans le remboursement du capital. Il faut dire que juste avant le démarrage du PROCOCA (août 1995), l'AFD avait mis en place un concours limité (AIPB) concernant la production d'anacarde dans quatre USPP⁴ ; crédit à court terme à 14% et à moyen terme de 5 ans à 17% avec deux ans de différé, les USPP étant rémunérées à hauteur de 6% et 9% sur ces taux.

Le PROCOCA 2 prévoyait une rubrique « investissements productifs » d'un montant de 654.820.000 F CFA financé à 100 % par les organisations paysannes et le recours au crédit bancaire. La « crise » du coton et la dégradation de la situation financière des organisations n'ont pas permis de mettre en œuvre ce volet (cf. infra).

Dans les faits, le PROCOCA a apporté à l'UPC un appui exclusivement institutionnel, ce qui a indéniablement limité la portée du projet.

3 – La nécessité d'un bilan d'étape

Neuf ans après la création de l'UPC et après seulement sept ans d'existence dans sa forme actuelle (15 USPP), il était important pour l'organisation de faire un bilan et de définir des perspectives car pendant la période qui s'est écoulée le contexte a changé et les organisations du réseau ont elles aussi changé, grâce notamment au PROCOCA. Ce travail de bilan-perspective est d'autant plus nécessaire que de très nombreux problèmes restent sans solution alors que le PROCOCA se termine en juin 2004.

Le travail de l'UPC, concernant le bilan des résultats et la définition de perspectives pour les prochaines années, s'est articulé autour de **trois questions** :

1^{ère} question : où en sommes-nous ?

Il s'agissait pour les élus de l'UPC et pour l'équipe technique de réfléchir sur le chemin parcouru et sur les résultats obtenus en mettant l'accent sur quatre points :

- la situation des organisations du réseau (GV, USPP, UPC) en 1996 ;
- les actions réalisées entre 1996 et 2003 ;

- les améliorations obtenues dans la pratique ;
- les forces et les faiblesses des OP, ce qui leur manque pour répondre efficacement aux attentes de leurs adhérents.

Le bilan présenté ici est le résultat d'un travail réalisé avant l'arrivée de la mission ; celle-ci a aidé l'équipe technique à le mettre en forme à partir d'un approfondissement de la réflexion collective. La réflexion s'est ainsi appuyée :

- sur le rapport de capitalisation élaboré par l'équipe technique de l'UPC qui présente les actions menées et les principaux acquis ; ce rapport, de bonne qualité, est un effort à saluer en matière de récapitulation et de systématisation des actions menées.
- sur le bilan réalisé, à l'initiative de l'UPC, dans quatre USPP (Zogbodomey, Djidja, Dassa et Banté) ;
- sur les rapports élaborés à la demande de l'UPC par les prestataires de service (GEFAD, GECA, MGE-entreprises) ;
- sur le rapport de l'interface, M. Sikirou Ouloulotan.

2^{ème} question : où voulons-nous aller ?

Il s'agissait pour les élus de l'UPC et l'équipe technique de définir des axes de travail pour l'avenir, principalement dans le secteur économique, afin que les capacités acquises par les organisations du réseau soient mieux valorisées dans des actions qui servent directement aux exploitations agricoles familiales. La réflexion a mis l'accent sur trois points :

- la situation de l'agriculture dans les départements du Zou et des Collines (Z/C) ;
- la définition des axes d'une stratégie de développement économique ;
- les principales actions à mener pour mettre en œuvre la stratégie de développement définie ;

Les perspectives présentées ici sont le résultat d'un travail qui s'est appuyé :

- sur les trois documents de perspectives élaborés par l'UPC (en avril, en septembre et novembre 2003) avant la venue de la mission ;
- sur le programme mis en œuvre par l'UPC dans le Zou et les Collines, dans le cadre du projet d'appui au renforcement de la filière coton (PARFC) financé par la Banque Mondiale (composante « appui à la FUPRO ») ;
- sur les échanges approfondis qui ont eu lieu, au cours de la mission, avec des élus de l'UPC, de deux USPP, de quelques GV et GF ;
- sur des échanges avec les prestataires de services de l'UPC.

La mise en forme des perspectives a été réalisée avec l'équipe technique de l'UPC.

⁴ Banté, Dassa-Zoumé, Savalou et Glazoué

3^{ème} question : comment voulons-nous y aller ?

Il s'agissait de définir :

- les étapes du travail à réaliser (priorités à court et moyen terme) ;
- les outils nécessaires (gestion, formation, alphabétisation, information...) et les moyens à mobiliser pour pérenniser et valoriser les compétences acquises dans la mise en œuvre la stratégie définie ;
- les ressources nécessaires aux OP (fonctionnement, investissement et équipement) ;
- les progrès à réaliser en matière d'organisation interne.

La mise en forme du bilan et des perspectives a été effectuée avec l'équipe technique. Les résultats du travail réalisé a été présenté au conseil d'administration de l'UPC (le 27 novembre 2003) qui les a amendés avant de les valider.

I – BILAN DES RESULTATS OBTENUS PAR L'UPC (capitalisation des acquis)

Quatre points seront successivement abordés :

- la mise en perspective des actions menées et des résultats obtenus par l'UPC avec les évolutions qu'a connues le contexte économique et institutionnel ;
- les actions menées, avec l'appui du PROCOCA ;
- les principaux acquis des OP du réseau (GV, USPP, UPC) ;
- une analyse des résultats.

1 – Evolutions du contexte, situation des OP et déroulement du PROCOCA

Une appréciation de la pertinence de actions menées et des acquis de l'UPC-Bénin, entre 1996 et 2003, ne peut être valablement effectuée qu'en prenant en compte la situation de départ des organisations concernées ainsi que les facteurs externes qui ont influé (favorablement ou défavorablement selon les périodes) sur les programmes d'action et les résultats obtenus.

Trois étapes peuvent être identifiées :

- 1994-1995 : dans un contexte général favorable, l'UPC se met en place (1994) et le PROCOCA est élaboré.
- 1996-1999 : le PROCOCA 1 se déroule dans un contexte en apparence favorable, marqué par la libéralisation partielle de la filière coton (intrants, égrenage), la hausse du prix d'achat du coton aux producteurs (225 F en 1998/99) ce qui provoque un fort engouement pour la culture du coton malgré les nombreux dysfonctionnements qui affectent la filière. Pendant cette période, les actions menées dans le cadre du PROCOCA sont surtout centrées sur l'amélioration du fonctionnement interne des OP.
- 2000-2003 : après une récolte record en 1999/2000 (103.000 tonnes), le coton entre en crise sous l'effet conjugué de la baisse du prix d'achat aux producteurs (-40 F en 99/2000), d'une pluviométrie défavorable qui révèle, aggrave et accélère les déséquilibres latents de la production cotonnière dans le Zou et les Collines. L'UPC réagira à ces évolutions défavorables du contexte, bien que tardivement.

Le tableau ci-après s'efforce de résumer ces évolutions.

Etape 1 : 1994-1995	Etape 2 : 1996-1999	Etape 3 : 2000-2003
<p>Un contexte général favorable :</p> <ul style="list-style-type: none"> - compétitivité de la filière coton qui bénéficie de la dévaluation du F CFA ; - augmentation (mesurée) du prix d'achat du coton ; - développement de la culture cotonnière ; - revenus des producteurs obérés par la hausse du prix des intrants. <p>Naissance de l'UPC (1994).</p> <p>Diagnostic des OP (1994) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - beaucoup de faiblesses dans le fonctionnement des OP ; - des équipements et des infrastructures insuffisants ; - absence d'appui aux femmes ; - des inquiétudes (fertilité, accès aux semences, commercialisation des vivriers...). <p>Elaboration et évaluation (1995) du PROCOCA.</p>	<p>Le contexte change : libéralisation des la filière coton (intrants, égrenage) ; des années apparemment « fastes » mais des dysfonctionnements nombreux :</p> <ul style="list-style-type: none"> - retards de paiement (coton, ristournes, plus-values) ; - suppression des plus-values (1998 /99) ; <p>Engouement pour le coton dans le Z/C : 103.000 tonnes en 1999/2000 dû à la hausse du prix du coton en 1998/99 (225 F le kg).</p> <p>Démarrage du PROCOCA 1 (juin 1996) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - formation coopérative ; - appui à la gestion des OP ; - alphabétisation. <p>Bilan (fin 1999) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les capacités des OP sont renforcées mais beaucoup reste à faire ; - les dysfonctionnements de la filière coton affectent les OP (problèmes de trésorerie..) ; - forte dégradation des pistes ; - problèmes de commercialisation des vivriers. 	<p>Le contexte se dégrade : la baisse du prix du coton en 1999/2000 (- 40 F CFA) et trois années successives de mauvaise pluviométrie entraînent l'effondrement de la production cotonnière (50.000 T en 2000/2001, 21.000 T en 2002/2003).</p> <p>Les recettes collectives des OP diminuent fortement : elles ne peuvent plus couvrir les impayés de certains membres ; l'endettement interne s'accroît et l'endettement externe explose entre 2001 et 2003.</p> <p>Démarrage du PROCOCA 2 (janvier 2000) autour de 4 axes (alphabétisation, formation, appui à la gestion, information/communication) ; une fonction d'interface est créée.</p> <p>Fin 2001, une ré-orientation est proposée : répondre aux urgences (travail sur l'endettement des GV) ; renforcer l'appui aux activités économiques ; étendre les actions jusqu'aux GV ; donner la priorité à l'appui/conseil.</p> <p>L'UPC met en place à partir de 2002 des réponses aux problèmes des producteurs et des OP membres :</p> <ul style="list-style-type: none"> - diagnostic de l'endettement des GV et définition d'une stratégie de désendettement et de relance de la production cotonnière ; - système d'information ; - appui à la diversification et aux groupements féminins.

Le tableau précédent appelle trois commentaires :

- l'action de l'UPC s'est inscrite depuis 7 ans dans un contexte économique et institutionnel très fluctuant et qui s'est fortement dégradé depuis la campagne agricole 2000/2001 ;
- la réaction de l'UPC à la dégradation de l'environnement (et aux conséquences que cette dégradation entraînait pour les GV et USPP) a été tardive même si elle a été de grande ampleur ;

- les ressources du PROCOCA ont été centrées jusqu'au début 2002 sur l'amélioration du fonctionnement interne des organisations du réseau ; si ce choix était totalement justifié au départ, force est de constater que les actions menées ont été, notamment au début du PROCOCA 2, en décalage par rapport aux urgences que dictait une situation qui se dégradait rapidement.

2 – Les principales activités menées

On ne reprendra pas ici l'ensemble des actions qui ont été menées par l'équipe technique de l'UPC et par les prestataires de services extérieurs qui sont intervenus de façon régulière dans le cadre du programme PROCOCA (GECA-prospective, GEFAD, GERAM, MGE-entreprises, etc.). Les activités ont été très nombreuses ; on se contentera donc ici de récapituler les principales activités menées et de formuler quelques éléments de bilan.

Le diagnostic des OP réalisé en 1994 (V. Beauval) en préalable au PROCOCA, a mis en évidence les points suivants :

- Beaucoup de faiblesses dans le fonctionnement des OP
 - Absence fréquente de statuts, de règlements intérieurs et large méconnaissance à la base des objectifs des OP, du rôle des responsables, etc.
 - La grande insuffisance des documents comptables dans la plupart des GV et des USPP.
 - Une circulation de l'information très limitée au sein des OP et entre OP.
 - L'analphabétisme dominant dans les GV et les GF, etc.
- Un accès très limité à l'information concernant :
 - La filière coton ;
 - L'environnement économique et institutionnel
- Des infrastructures et des équipements insuffisants :
 - Enclavement de nombreuses zones ;
 - Manque de bascules, de magasins, etc.
- Un manque d'appui apporté aux femmes pour améliorer leurs activités dans la transformation et la commercialisation des produits agricoles.
- Des difficultés et des inquiétudes des producteurs concernant :
 - La fertilité des sols ;
 - L'accès aux semences ;

- La commercialisation du maïs et du manioc ; etc.

Les programmes mis en œuvre à partir de 1996 ont été définis sur la base de ce diagnostic, qui a été actualisé fin 1999, avant le démarrage du PROCOCA 2.

2.1. Quatre types d'activités

Dans le but d'améliorer l'organisation interne des OP et de renforcer leurs capacités en comptabilité-gestion, quatre types d'activités ont été menées :

2.1.1 – La formation coopérative

- Elle a d'abord mis l'accent sur les acquisitions de base à travers cinq modules élaborés par les formateurs de l'UPC (organisation et structuration d'un groupement, tenue de réunions, principes coopératifs, rôle du comité de surveillance, préparation et déroulement d'une AG). Les élus de l'UPC et des USPP ont été concernés par ces formations qui ont également été étendues aux GV grâce à une démultiplication assurée par des formateurs relais.
- A partir de 2000, la formation coopérative s'est poursuivie avec un accent particulier sur la formation des comités de surveillance (UPC, USPP) et un appui-suivi à la mise en pratique des connaissances acquises.
- La formation coopérative a reposé pour l'essentiel sur les deux formateurs recrutés par l'UPC.

2.1.2 – La mise en conformité avec la législation coopérative

Un très important travail a été fait, pendant l'année 2000, avec l'appui de l'interface (M. Ouikoun) pour la révision des statuts de l'UPC, des USPP et des GV, l'approbation des nouvelles règles par les AG aux différents niveaux, etc.

2.1.3 – L'appui à la comptabilité et à la gestion des OP

Dans un premier temps, deux formateurs en comptabilité-gestion ont été recrutés par l'UPC ; ils ont assuré des formations à l'intention des gérants, trésoriers et secrétaires de toutes les USPP à travers deux modules (la tenue des pièces comptables, l'élaboration du budget) ; ces formations ont fait l'objet d'un suivi inégal selon les USPP. La préparation et la réalisation du premier audit (1998) ont eu un effet très bénéfique dans la majorité des USPP.

L'appui à la gestion a été renforcé et ré-organisé au cours du PROCOCA 2 bien qu'avec un certain retard : les comptables-formateurs dont le recrutement était prévu dès le démarrage de la deuxième phase du projet ont été mis en place fin 2001 ; ils sont actuellement au nombre de

six au lieu des onze initialement prévus ; chacun d'eux suit deux ou trois USPP selon les cas. Le travail des comptables-formateurs est centré sur le suivi des comptes des USPP, la formation de leurs gérants et comptables, la préparation des audits qui se déroulent annuellement, etc.

L'UPC a bénéficié pour sa part des services d'un comptable et le suivi de sa gestion est assuré par GECA.

2.1.4 – Un appui à la programmation et au suivi des activités

Il a pris des formes diverses : organisation de sessions de formation pour les élus et le personnel technique avec le concours de prestataires de service, appui à l'élaboration de programmes d'action et de formation dans les 15 USPP, appui à la programmation annuelle et au bilan d'activités de l'USPP. A noter que dans ce domaine l'accompagnement de proximité assuré depuis deux ans par l'interface et le PPAB s'est avéré très bénéfique pour l'UPC.

2.2. – L'alphabétisation et la post-alphabétisation

Un effort très important a été consenti, à juste titre, par l'UPC en matière d'alphabétisation : les actions menées ont absorbé une part significative des ressources du PROCOCA (entre 25 et 30 %) ; l'alphabétisation a fait l'objet d'un contrat de prestation de service entre le GEFAD qui s'est acquitté de sa tâche avec sérieux et compétence.

2.2.1 – Le cycle complet de formation pour une promotion se déroule sur quatre ans. Il comprend :

- la première année : un cours de calcul (40 séances à raison de 3 séances par semaine), un cours de lecture et d'écriture (60 séances à raison de 3 séances par semaine) ;
- la deuxième année : une session de post-alphabétisation, niveau 1 (30 séances) ;
- la troisième année : une session de post-alphabétisation, niveau 2 (30 séances) ;
- la quatrième année : une session de post-alphabétisation, niveau 3 (30 séances).

Le français fondamental est introduit à partir de la troisième année du cycle d'alphabétisation ; il comprend deux niveaux d'environ 6 mois chacun.

2.2.2 – Quatre « promotions » ont bénéficié de la formation.

La réalisation du cycle a été perturbée par des retards dans la mise en place des ressources financières, dus en grande partie à la difficulté de l'UPC à mobiliser sa contribution. Néanmoins, le travail réalisé est considérable :

- la première promotion a commencé sa formation en octobre 1997 et le cycle d'alphabétisation et de post-alphabétisation a été terminé en avril 2002 ;

- la deuxième promotion a commencé en février 2000 et a terminé son cycle complet en novembre 2003 ;
- la troisième promotion a démarré en mars 2001 ; elle a effectué les sessions de post-alphabétisation 1 et 2 en 2003 et la session de post-alphabétisation est programmée pour début 2004 ;
- la quatrième promotion a démarré en janvier 2003 et n'a jusqu'ici suivie que les cours de calcul, de lecture et d'écriture.

Concernant le **français fondamental**, seule la promotion 1 a bénéficié de la première session qui s'est déroulée entre décembre 2001 et juin 2002 ; la deuxième session pourrait avoir lieu au premier semestre 2004.

2.2.3 – Des résultats positifs très appréciés par les bénéficiaires

Une évaluation du programme d'alphabétisation aura lieu prochainement ; elle permettra d'affiner l'analyse du travail réalisé et des résultats obtenus. Pour l'heure, sur la base des données existantes et des observations faites en 1999, en 2001 et en 2003, les points suivants peuvent être notés :

- les actions d'alphabétisation / post-alphabétisation concernent 582 OP de base (274 GV et 208 GF) répartis dans les 15 USPP. Du fait de la prise en compte des GF à partir de 2002, 192 GV n'ont pas encore été concernés par l'alphabétisation ; à noter cependant que l'alphabétisation organisée dans les GF touche un nombre significatif d'hommes...
- l'intérêt pour l'alphabétisation est allé croissant : alors que 55 % de l'effectif initial de la promotion 1 a suivi les sessions de post-alphabétisation, ce pourcentage a été de 80 % pour la promotion 2 ; les effectifs de l'alphabétisation initiale (calcul, lecture-écriture) ont été supérieurs aux prévisions pour la promotion 3 (3900 personnes alphabétisées au lieu de 3000) et pour la promotion 4 (3930 personnes alphabétisées au lieu des 3000 prévues) ;
- on observe cependant un rajeunissement progressif des personnes alphabétisées ; ainsi, dans certains centres, la proportion de jeunes (filles et garçons) ayant moins de 18 ans peut représenter jusqu'à 40 % de la promotion. Le recrutement des promotions semble avoir toujours été fait par les OP de base concernées ; si on comprend aisément l'intérêt des jeunes non scolarisés (et de leurs parents) pour l'alphabétisation, il n'en demeure pas moins que ce rajeunissement du public est en décalage par rapport aux objectifs de départ (accroître la participation des adhérents à la vie de l'OP) et a dû poser des problèmes pédagogiques (difficulté par exemple pour des responsables d'OP d'être alphabétisés en même temps que des jeunes, etc..) ;
- les femmes ont largement bénéficié de l'alphabétisation : elles représentaient 20 % de l'effectif de la première promotion ; ce pourcentage était de 29 % pour la promotion 2, 39 % pour la promotion 3 et 40 % pour la promotion 4. Le nombre de maîtresses

d'alphabétisation est passé de 8 en 1997 à 104 en 2002 ; elles sont 112 pour 473 maîtres ;

- l'assiduité (suivi du cycle complet) et les taux de réussite aux tests se sont améliorés progressivement et sont très honorables ainsi que le met en évidence le tableau 2 ci-après : pour la première promotion, les abandons sont intervenus principalement dès le départ, pendant les cours de calcul et d'écriture (les abandons ont été bien moins nombreux pour les trois promotions suivantes) ; les taux de réussite aux tests se sont eux aussi améliorés de façon significative.

Promotion	Calcul	Lecture-écriture	Post-alpha 1	Post-alpha 2	Post-alpha 3
Promotion 1					
- inscrits	5494	3937	2907	2204	1621
- testés	3901	2952	2166	1781	1404
- alphabétisés	3529	2705	2016	1659	1301
Promotion 2					
- inscrits	4621	4316	3078	3033	2414
- testés	3538	3378	2636	2599	-
- alphabétisés	3126	2939	2421	2414	-
Promotion 3					
- inscrits	4734	4829	4074	3958	-
- testés	4139	4276	3522	3398	-
- alphabétisés	3979	3959	2808	2668	-
Promotion 4					
- inscrits	4688	4620	-	-	-
- testés	4099	3850	-	-	-
- alphabétisés	3930	3499	-	-	-

Tableau 2 : Evolution des effectifs et des résultats de l'alphabétisation (source GEFAD).

Des efforts significatifs ont en outre été faits pour **articuler la post-alphabétisation** sur les préoccupations des ruraux et de leurs OP. Les supports élaborés (livrets) concernent les documents de gestion administrative et financière des OP, le fonctionnement des GV et GF, la production cotonnière, la conservation et la transformation des produits agricoles, l'élevage, etc. Les statuts et les règlements intérieurs de l'UPC ont été traduits.

A noter cependant de la part des OP :

- le manque d'investissement régulier de l'UPC dans l'élaboration de supports d'information et d'échange dans les langues locales ;
- le suivi inégal dont les centres d'alphabétisation ont fait l'objet de la part des USPP malgré le rôle important qui leur était dévolu dans la préparation, le recrutement et le suivi des actions ;
- la non initiation des personnels techniques de l'UPC et des USPP à la transcription des langues locales, ce qui aurait demandé pourtant peu de temps et de moyens...

2.3 – L’information et la communication

Leur importance a été sans cesse soulignée par l’UPC et les USPP mais les actions concrètes ont démarré tardivement (2002) ; elles sont placées sous la responsabilité d’un spécialiste intervenant au titre de GECA mais basé à l’UPC. Les activités suivantes peuvent notamment être mises en évidence :

- la réalisation d’émissions radio régulières, en langues locales, dont l’audience est très large et fidélisée ;
- la publication du « Moissonneur », mensuel qui paraît régulièrement et qui est diffusé dans les USPP et les GV (deux exemplaires par GV) et aux partenaires extérieurs de l’UPC ;
- une revue trimestrielle qui n’a eu qu’un seul numéro, faute de ressources ;
- l’achat de téléphones portables pour les élus qui a permis des progrès considérables dans la communication au sein du réseau ;
- etc.

La grande qualité du travail réalisé en matière d’information est accrue par le travail d’équipe qui s’est développé au sein de l’UPC dans ce domaine. On peut néanmoins regretter que « Le Moissonneur » ne comporte pas une feuille dans les langues locales, résumant le contenu du bulletin... Les instruments actuels en matière d’information pourraient en outre être utilement complétés par des outils de communication internes plus nombreux : affichages systématiques dans les USPP et l’UPC (en français et en langues locales), diffusion de PV de réunions, de documents techniques, etc.

2.4 – L’appui aux activités économiques

Limité au cours du PROCOCA 1, il s’est intensifié à partir de l’an 2000 et a pris des formes très diverses :

- **de très nombreuses formations** ont été organisées par l’UPC, à l’intention des GV, sur des thèmes liés à la filière coton : gestion des intrants ; itinéraires techniques pour la culture du coton ; utilisation de l’endosulfan ; gestion concrète des marchés de coton, etc.
- **des formations**, concernant des activités économiques spécifiques, ont également été organisées pour certaines USPP à partir de l’an 2000 ;
- pendant la deuxième phase du PROCOCA, l’UPC a **diversifié ses pratiques** en matière de renforcement des capacités des OP dans le secteur économique : **échanges d’expériences** entre USPP (restés trop limités en nombre) ; **voyages d’études** au Bénin et à l’étranger (Côte d’Ivoire et Burkina Faso) pour des élus des UPC et des

USPP ; mise en place de **groupes de travail** sur des thèmes considérés comme prioritaires (culture attelée, anacarde, commercialisation des vivriers, etc.) ;

- progressivement des USPP ont également mis en place, à leur initiative, des actions de formation pour améliorer les techniques culturelles de différentes productions et ont renforcé le suivi de leurs membres : recrutement et formation d'animateurs villageois, d'agents locaux de vulgarisation, etc. A noter que le recrutement d'agents de vulgarisation par l'AIC a été apprécié par les USPP qui s'interrogent cependant sur l'utilité de l'affectation de ces agents dans les CARDER.

A partir de l'année 2000, les formateurs de l'UPC ont mis l'accent, à juste titre, sur **l'appui-conseil** et sur **l'accompagnement** des OP du réseau, réduisant le nombre de sessions de formation proprement dites. Trois types d'action sont illustratives de cette approche :

- l'appui à l'organisation du stockage et de la commercialisation du maïs ;
- le travail sur l'anacarde ;
- le travail considérable mené, avec l'appui du PPAB et de l'interface, par les élus et l'équipe technique de l'UPC pour diagnostiquer la situation de l'endettement des GV et définir une stratégie de relance de la production cotonnière : un premier travail a été réalisé dans l'USPP de Djidja ; il a permis de faire le diagnostic dans tous les GV, de recenser les mesures prises par les GV, d'en tirer des enseignements pour stopper l'endettement et définir des plans de désendettement. Ce travail d'accompagnement a permis de renforcer les capacités d'analyse (qu'est-ce qui se passe dans les GV ?), de proposition (que peut-on faire ?), de négociation avec les autres acteurs (cantonement des dettes) et d'action (suspension de GV, mise en place de groupes de caution solidaire). Fortement apprécié par l'UPC, ce travail a été étendu à toutes les USPP.

2.5 – L'appui aux groupements féminins (GF)

Identifiée dès 1994, la nécessité d'appuyer les GF a été ré-affirmée en 1999 et a fini par démarrer fin 2001. Deux objectifs sont visés : renforcer les activités économiques des GF et favoriser l'intégration des femmes aux réseau GV-USPP-UPC.

Les actions sont placées sous la responsabilité de MGE-entreprises et d'une formatrice recrutée par l'UPC-Bénin. Elles ont d'abord concerné 20 GF choisis dans 5 USPP qui ont bénéficié de diverses formations et d'appuis à l'organisation du travail ; le travail a ensuite été étendu par l'identification de « femmes leaders » et « d'agricultrices formatrices » ; ces dernières ont été formées et sont chargées de la démultiplication dans les GF de leurs villages respectifs. En 2003, les actions de formation d'agricultrices formatrices sont étendues à l'ensemble des USPP.

2.6 – Quelques éléments de bilan

La présentation (non exhaustive) des actions menées appelle les commentaires suivants :

- la plupart des formations destinées aux USPP et aux GV ont été réalisées par le personnel technique de l'UPC ; malgré l'importance du rôle des formateurs, il a fallu attendre 2001 pour que ces derniers bénéficient d'une première « formation de formateurs » ;
- les formations des élus de l'UPC ont généralement été réalisées par des prestataires extérieurs ; l'adaptation des formations a été inégale selon les cas ;
- contrairement à une idée répandue, ce sont les formations en direction des GV qui ont été les plus nombreuses et les plus diversifiées. En comparaison, les élus de l'UPC ont bénéficié de peu de formations, sur un nombre de thèmes limité ;
- les articulations entre les formations dispensées et l'alphabétisation sont demeurées faibles : non maîtrise de l'écriture des langues locales par les formateurs, inexistence de supports de formation en langue locale utilisés par le personnel de l'UPC, etc ;
- le passage progressif de sessions de formation à l'appui-conseil aux OP, à l'accompagnement de leurs initiatives, au suivi, a été très positif ; il a surtout bénéficié aux USPP et à un nombre limité de GV.

3 – Les acquis de l'UPC : ce qui a changé dans la pratique

Les progrès réalisés par les OP sont très importants, eu égard à la situation de départ ; il convient de ne pas les « minimiser » et de les rendre visibles aux yeux des OP du réseau et des acteurs extérieurs. Ils mettent en évidence le chemin parcouru en 7 ans et bien sûr, aussi, le chemin qui reste à parcourir (consolidation et pérennisation des acquis, extension des acquis dans les GV, etc.).

3.1 – Le fonctionnement interne des organisations s'est fortement amélioré

Le respect des textes législatifs et réglementaires, des organes qui fonctionnent correctement, la participation des adhérents à la vie de leur organisation, une gestion rigoureuse et transparente des ressources collectives, etc..., constituent les conditions nécessaires pour que les OP bénéficient de la confiance de leurs adhérents et soient crédibles vis-à-vis des acteurs extérieurs.

Les résultats obtenus sont importants :

3.1.1 – Au plan organisationnel, administratif et juridique, l'UPC et les 15 USPP disposent de statuts, de règlements intérieurs et sont enregistrées ; l'assemblée générale

ordinaire est tenue chaque année dans la majorité des USPP mais on note des défaillances dans un nombre limité d'USPP, deux d'entre elles n'ayant pas organisé d'AG depuis 2001. L'UPC tient son AG chaque année, l'AG de 2003 ayant été retardée car 9 USPP n'avaient pas encore tenu la leur en novembre 2003 ; à noter que la diminution drastique des ressources des USPP freine l'organisation des AG qui ont un coût significatif.

On observe un renouvellement des élus au sein du CA des USPP et de l'UPC et un respect croissant des textes en ce qui concerne la durée des mandats dans un poste donné.

Les USPP disposent des outils de gestion administrative : les 15 USPP ont un registre des membres, 13 d'entre elles ont des registres de délibération des AG, du CA et 11 ont un cahier de contrôle du comité de surveillance ; elles ne sont cependant que 3 à avoir un registre de l'employeur et un registre du personnel.

3.1.2 – La tenue des comptes s'est beaucoup améliorée

a - Des audits annuels sont réalisés

- Concernant l'UPC, après le bilan d'ouverture réalisé par CGC en 1996, des audits ont été réalisés pour les exercices 1999, 2000 et 2001 par le cabinet FICADEX. L'absence de suivi des comptes en 2002 (départ du comptable de l'UPC) n'a pas permis une certification des comptes en 2002 ; selon GECA qui assure le suivi de la comptabilité de l'UPC, l'audit de 2003 portera sur les périodes 2002 et 2003.
- Des audits qui portent sur les comptes des exercices depuis 1997 ont été effectués chaque année dans les 15 USPP par le cabinet AXM en 1997 et 98 et par le cabinet FICADEX depuis 1998. Alors que le premier audit a suscité beaucoup d'émoi, les USPP les abordent désormais avec sérénité.

b – Les comités de surveillance exercent efficacement leur contrôle au niveau de l'UPC et dans la plupart des USPP.

c – La tenue des documents comptables est cependant inégale selon les USPP : les pièces de caisse-dépense sont tenues dans toutes les USPP ; en revanche 3/15 n'ont pas de brouillard de caisse, 2/15 n'ont pas de registre des immobilisations, 2/15 n'ont pas encore de brouillard de banque, etc.

d – La quasi-totalité des GV tient des fiches de stock, des fiches de mise en place des intrants, des livrets individuels, des fiches de facturation, des fiches de récupération.

3.2 – Les organisations et leurs adhérents ont acquis des outils nécessaires à l'innovation technique et économique.

3.2.1 – L'impact de l'alphabétisation

Environ 13.000 personnes ont réussi les tests qui interviennent après les cours de lecture et d'écriture ; parmi elles 1300 ont réussi leur test de post-alphabétisation 3500 autres ont réussi le test de post-alphabétisation 2, etc. Au-delà du bénéfice individuel que les néo-alphabètes disent tirer de leurs acquis, leur rôle dans les OP s'accroît de façon significative : élection à des postes de responsabilité, prise en charge de fonctions techniques au sein des GV (gestion des intrants), participation de certains d'entre eux aux groupes de travail mis en place par l'UPC (groupe culture attelée notamment...). A noter que des néo-alphabètes se retrouvent dans le conseil de gestion mis en place par le PADSE : ainsi dans les USPP de Djidja et Zogbodomey, le conseil de gestion des exploitations agricoles initialement prévu avec des lettrés en français, se réalise maintenant avec des personnes alphabétisées en langue locale (130 personnes à Zogbodomey) avec des résultats positifs selon le PADSE.

Conscients de l'impact de l'alphabétisation (qui est souvent le premier acquis cité par les USPP et les GV), les responsables de l'UPC expriment **quelques réserves** :

- ils constatent que certains élus (dans les GV, les USPP) n'ont pas été alphabétisés, ce qui amène à s'interroger sur les facteurs de blocage (recrutements insuffisamment rigoureux des promotions qui auraient dû donner plus explicitement la priorité aux responsables d'OP par exemple) ;
- l'alphabétisation en langue locale est jugée peu adaptée pour des élus qui sont sans cesse confrontés à des acteurs extérieurs qui s'expriment toujours en français : les élus demandent que le **cours de français fondamental commence plus tôt** et qu'une expérience d'alphabétisation directement en français soit menée.

3.2.2 – Tous les élus et adhérents des OP portent une appréciation très positive concernant l'amélioration de la communication au sein du réseau et de l'accès accru à l'information que permettent les émissions radio et le bulletin mensuel. Il est évident que les outils mis en place ont **renforcé la cohésion** au sein du réseau (les adhérents des GV sont informés de ce que fait l'UPC...), la capacité de réaction des élus s'en trouve accrue, les capacités techniques et économiques des producteurs sont renforcées (rappel des dates de semis, de traitement, conseils techniques, etc.).

3.3 – Les changements dans le domaine économique sont contrastés

Les facteurs limitants (internes et externes) seront étudiés plus loin (cf. 4).

Des acquis existent concernant le coton. Devant l'effondrement de la production cotonnière, l'UPC et les USPP ont montré leur capacité de réaction en prenant des mesures pour stopper l'endettement et relancer de façon raisonnée la production ; des actions ont été menées simultanément à la base (suspension des GV endettés de façon chronique, mise en place de groupes restreints de caution solidaire, mesures assurant une gestion transparente des intrants, formations techniques assurées par un personnel propre, etc.) mais aussi au sommet (négociation du cantonnement des dettes au sein de l'AIC).

Les acquis par rapport à la **diversification sont modestes** ; ils ne sont pas négligeables cependant : commercialisation groupée du maïs (Zagnanado), production et vente de semences et de plans à Zogbodomey, etc.

Un travail de **réflexion prospective** a été mené au sein de l'UPC avec la constitution des groupes de travail. Ils ont fonctionné de façon inégale mais des propositions très réalistes et intéressantes ont été produites en matière de culture attelée par exemple. A noter que l'UPC a participé à l'analyse et la formulation de propositions concernant l'organisation de la filière riz à l'échelon local, régional et national (collaboration avec APM-Bénin, le PPAB). On observe dans certaines USPP un début de diversification des partenaires mais de façon encore timide.

3.4 – Des acquis existent concernant l'appui aux GF

- L'intégration des femmes au réseau se fait progressivement : elles intègrent peu à peu les instances dirigeantes des OP, dans les GV et dans les USPP (3 femmes ont été élues aux CA de l'USPP de Zogbodomey). L'alphabetisation et les appuis spécifiques qu'elles reçoivent, améliorent la confiance des femmes en elles-mêmes et leur image vis-à-vis des hommes.
- Du point de vue économique, les résultats sont encore très limités, les formations dispensées ont surtout porté sur l'organisation du travail, l'élaboration de micro-projets, la gestion, etc. Le difficile accès aux équipements de transformation agro-alimentaire a été un facteur limitant ; on peut regretter que le prestataire de service n'ait pas été plus actif pour aider les GF à acquérir des équipements, en orientant par exemple les femmes vers les projets et ONG qui interviennent dans la région.

3.5 – En ce qui concerne la représentation et la défense des intérêts, les élus des OP sont très présents :

- dans les négociations avec les autres acteurs de la filière coton, à l'échelon local et national ;
- dans des négociations avec des commerçants ;

- etc.

L'articulation des actions au sein du réseau FUPRO s'améliore de façon notable. A noter que diverses propositions reprises au niveau national ont été formulées au départ par l'UPC.

4 – Analyse des résultats

L'impact des actions menées, dans le cadre du PROCOCA, est important ; l'analyse des résultats obtenus par l'UPC fait apparaître cependant des faiblesses et des manques par rapport aux objectifs poursuivis.

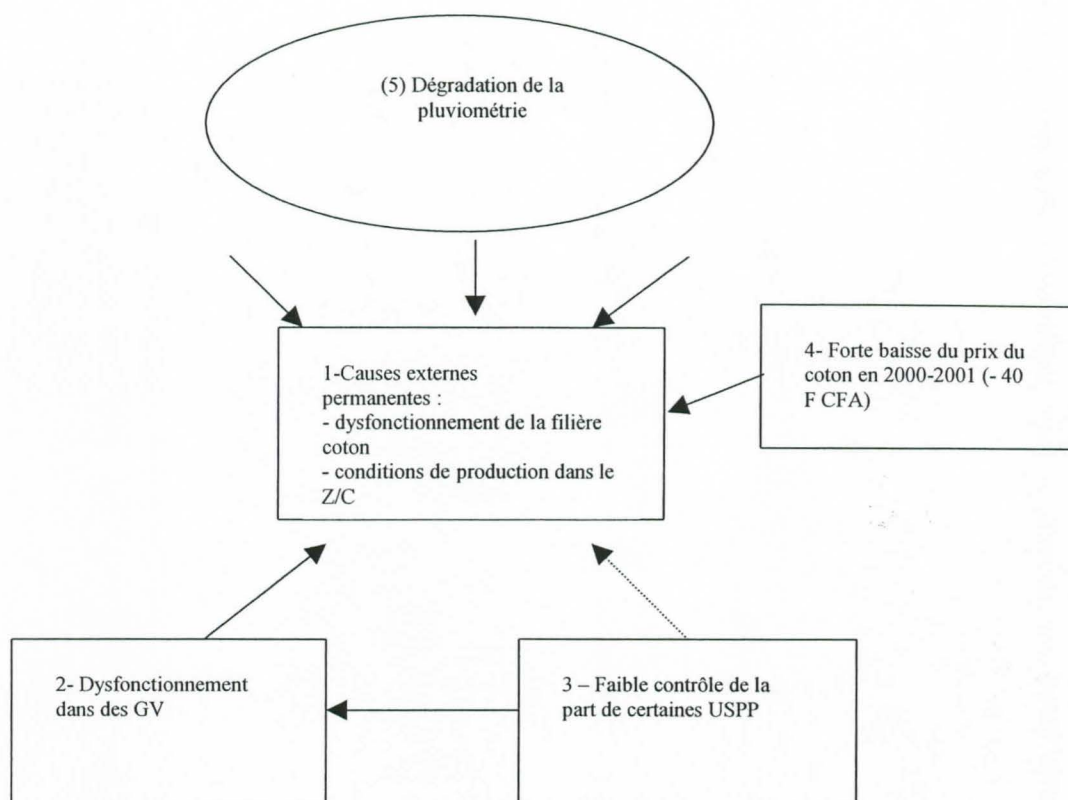
4.1 – Une dégradation de la situation économique des ruraux

Certains acteurs extérieurs soulignent à juste titre le fait que les progrès importants réalisés par les OP du réseau UPC en matière de gestion, d'organisation, d'information, etc. ne sont pas traduits par une amélioration de la production et des revenus, bien au contraire...

4.1.1 – *Le coton est en crise*

La production a chuté de façon spectaculaire ces trois dernières années (21.000 tonnes en 2002/2003 pour 103.000 tonnes en 1999/2000) ; les groupements sont massivement endettés (1.200.000.000 F CFA ⁵environ concernant les crédits intrants coton auxquels s'ajoutent les impayés au réseau FECECAM, les crédits non remboursés concernant le « crédit vivrier sur budget national », etc.). Certains notent que « l'UPC est bien organisée ; elle a des idées, mais pas de coton... ». Or, il est évident que la dégradation de la situation économique des ruraux du Zou et Collines n'est pas imputable aux OP même si celles-ci ont eu une part de responsabilité, limitée mais indéniable (faible capacité d'anticipation notamment) ; ainsi que le note un responsable de l'UPC « Dieu n'a pas été avec nous depuis 2000/2001... ». L'effondrement de la culture cotonnière dans le Z/C résulte de la conjonction de facteurs internes et externes qui se sont aggravés ces dernières années entraînant les producteurs dans une « spirale descendante ». Le schéma ci-après fait ainsi apparaître des causes externes permanentes (structurelles), des causes liées à des dysfonctionnements dans les GV et les USPP, ainsi que de causes conjoncturelles liées à la détérioration de la pluviométrie :

⁵ Il existe cependant des dettes croisées, certaines prestations étant dues à des USPP.



(1) Des causes externes permanentes (structurelles)

Entrent dans cette catégorie les dysfonctionnements persistants de la filière coton (retards dans le paiement du coton, des frais de prestation, des plus-values), incertitudes sur le prix des intrants et du coton-graine en début de campagne, surfacturation des intrants, etc. Tous les producteurs béninois en sont victimes ; ils affectent cependant plus gravement les producteurs du Z/C car les conditions de la production cotonnière ne sont pas très favorables dans la région : forte baisse de la fertilité, culture manuelle largement dominante, pluviométrie peu favorable au coton, etc. « Le Zou n'est pas le Borgou... » et les rendements moyens l'attestent :

Années	Zou		Collines	
	Production (en T)	Rendement (kg/ha)	Production (en T)	Rendement (kg/ha)
1998/99	30 081	866	67 902	889
1999/2000	32 393	982	70 799	857
2000/2001	22 444	806	27 989	513
2001/2002	21 823	812	23 150	817
2002/2003	13 098	562	8 077	608

Tableau 3 : Evolution de la production et des rendements (sources : UPC-SONAPRA).

Même si on peut émettre des réserves sur la crédibilité des rendements annoncés (calculés sur les surfaces déclarées dont une partie n'est pas cultivée en coton du fait du « détournement » des intrants-coton sur le vivrier, etc.), le niveau des rendements semble globalement confirmé par les mesures faites dans le cadre du conseil de gestion du PADSE.

A ces causes permanentes viennent s'ajouter :

(2) Des dysfonctionnements persistants dans de nombreux GV

- Un « **laxisme** » **indéniable** existe dans le recensement des besoins en intrants qui peut être dû selon les cas à la négligence/incompétence de certains responsables de GV mais aussi au fait que ces derniers sont sensibles aux contraintes de certains producteurs (victimes des retards de paiement, qui manquent d'intrants pour les vivriers) et « ne peuvent pas refuser ... ».
- Des commandes sont passées par des présidents et des secrétaires des GV sans que l'expression des besoins en intrants ait été faite par les adhérents qui « attendent de connaître le prix des intrants et du coton avant de se prononcer... » ; il en résulte dans certains GV des stocks d'intrants à payer qui ne sont pas utilisés ;
- La distribution de tous les intrants aux producteurs est souvent faite en début de campagne, faute de magasin de stockage ; le contrôle de l'utilisation des intrants devient de ce fait impossible ;
- Des malversations ont eu lieu, pouvant être de grande envergure, tel le trafic dénoncé dans l'USPP de Djidja qui impliquerait un secrétaire de GV et le représentant local du fournisseur et porterait sur plusieurs dizaines de millions de F CFA.

(3) Le contrôle insuffisant exercé par certaines USPP sur les GV n'a pas permis, dans de nombreux cas, une réaction en temps opportun :

- le suivi des comptes des GV est resté sporadique ; le redéploiement prévu au début du PROCOCA 2 n'ayant été que partiel ;
- confrontés à une réduction forte de leurs ressources collectives, nombre d'USPP n'ont pu se mobiliser pour aider les GV défaillants, ni se mobiliser pour aider les GV à prendre les mesures nécessaires à temps ;
- certaines USPP semblent avoir été débordées par l'ampleur d'une crise qu'elles n'ont pas su ou pu anticiper.

(4) La forte baisse du prix d'achat du coton-graine aux producteurs en 1999/2000 a amorcé la « spirale descendante » :

- le prix incitatif du coton après la dévaluation du F CFA en 1994 s'est traduit par un développement de la culture cotonnière (91.000 tonnes en 97/98, 98.000 tonnes en

98/99) qui a culminé à 103.000 tonnes en 99/2000, l'année qui a suivi l'augmentation du coton à 225 F/kg en compensation de la suppression des plus values.

- cette augmentation a été éphémère car la récolte record de 99/2000 a coïncidé avec une baisse du prix du coton de 40 F CFA par kilo. Le manque à gagner par rapport aux prévisions des producteurs a été de 4.500.000.000 F CFA environ ; même si les rendements moyens de l'année 1999/2000 figurent parmi les meilleurs de la période, des GV se sont trouvés en difficulté et l'endettement interne s'est creusé.

(5) La « mauvaise pluviométrie » (sécheresse, inondation, excès d'humidité, etc..) des **trois années suivantes** a accéléré le processus de dégradation de la situation de nombreux GV selon un processus, hélas, bien connu :

- en 2000/2001, l'endettement interne dans certains GV a entraîné le découragement de nombre de producteurs qui ont réduit les surfaces ou abandonné le coton. La chute de la production de 50 % a aggravé l'endettement interne des GV et a provoqué un endettement externe préoccupant ;
- en 2001/2002, le processus d'endettement croissant se poursuit ;
- en 2002/2003, la production s'effondre (- 50 % par rapport à l'année précédente) du fait de la réduction des surfaces qui résulte de l'endettement croissant, des faibles rendements, ... et l'endettement externe explose.

Deux points peuvent être notés, concernant la **réaction des OP** :

- certaines OP ont résisté à la crise : des mesures ont été prises rapidement dans certains GV et dans certaines USPP qui sont parvenus à contenir l'endettement. A noter que les USPP n'ont pu « aller au secours des GV défaillants » du fait du nombre croissant de ces derniers et de la réduction de leurs ressources collectives (les dernières plus-values, payées avec retard, sont intervenues en 2000-2001...) ;
- l'alerte concernant l'endettement des GV a été donnée en 2001 ; l'UPC a réagi tard en partie car elle était démunie du point de vue méthodologique et elle a poursuivi ses actions « habituelles »... Il paraît surprenant que les USPP n'aient pas alerté l'UPC de la gravité de la situation ; cela s'explique sans doute par le fait que chaque USPP gère de façon autonome la question des intrants et de la commercialisation du coton ; bien que représentées au CA de l'UPC, les USPP ne semblent pas avoir considéré que l'UPC pouvait jouer un rôle pour réagir à la crise. Elles ont cependant bien accueilli l'initiative (tardive) de l'UPC en 2002.

4.1.2 – Une diversification recherchée mais qui soulève des questions complexes

Les aléas qui pèsent sur la culture cotonnière dans les départements du Zou et des Collines sont bien connus de tous, producteurs et responsables techniques, chercheurs, etc. Ils ont conduit depuis longtemps à proposer une **diversification des sources des revenus** des

exploitations agricoles familiales dont les productions ont toujours été diversifiées. Force est de constater que les propositions formulées à l'extérieur des OP et en leur sein ont du mal à se concrétiser ; cela résulte, là aussi, de la conjonction de plusieurs facteurs :

- **la commercialisation** des produits agricoles autres que le coton se heurte à de nombreuses contraintes : des débouchés réduits et incertains, que les OP sont peu préparées à identifier ; une fluctuation des prix intra-annuelle que les producteurs peuvent utiliser à leur profit mais qui se réduit dès que l'offre augmente ; des problèmes de crédit (absence de fonds de roulement) et de stockage (manque de magasins) rendant difficile l'achat aux producteurs en période de récolte pour une revente différée, etc.
- **une production** qui se heurte à de nombreuses difficultés : disponibilité réduite en intrants ; absence de crédit, impayés « crédit vivrier », « crédit japonais » et les dettes à la FECECAM bloquant divers GV ; capacité d'investissement très limitée ; conseil technique rare et diversement adapté.
- etc.

L'analyse des initiatives dans le réseau UPC met en évidence les **trois points suivants** :

- Il est très difficile pour les OP de trouver, sans un accompagnement adéquat et continu, des réponses adaptées à des questions complexes pour lesquelles il n'existe pas ou peu de références testées dans la région ;
- des différences notables existent cependant selon les zones et les USPP ; certaines USPP prennent des initiatives (Zogbodomey, Zagnanado, Ouessé, Glazoué, Dassa, Cové ...) alors que celles-ci sont beaucoup plus rares ou absentes dans d'autres USPP. Ces différences semblent liées à un dynamisme variable des élus des USPP et de leur personnel technique, au fait qu'ils ont un accès plus ou moins large à l'information, ce qui se répercute sur leur créativité ; cela résulte aussi de la capacité (très variable) des responsables d'USPP à mobiliser des appuis techniques et financiers spécifiques, capacité encore une fois liée à la connaissance des opportunités offertes par l'environnement régional. L'action de l'UPC pour élargir l'information des USPP et stimuler les initiatives est restée limitée ; à noter cependant que des échanges entre USPP ont eu lieu ; ils ont confirmé l'intérêt des échanges horizontaux et la nécessité de les poursuivre et de les intensifier ;
- les initiatives exclusivement locales rencontrent rapidement des limites (en termes de marché, de transport, d'approvisionnement, notamment) ; seule une approche régionale est susceptible de les lever dès lors qu'elle relaie des actions locales qu'elle contribue à renforcer. Or, la mise en œuvre d'approches régionales demande des compétences (méthodologiques, en termes de coordination....) et donc des appuis adaptés.

4.2 – Des capacités renforcées au sein des OP mais qui ont du mal à être valorisées pour résoudre des problèmes concrets

Les explications avancées sont de **trois types** :

4.2.1 – Un projet déséquilibré

Les responsables des OP du réseau (GV-USPP-UPC) mettent l'accent, à juste titre, sur le fait que les volets « équipement et investissement » du PROCOCA 1 et 2 n'ont pas été mis en œuvre comme prévu ; des compétences ont donc été acquises mais les « OP n'ont pas eu les moyens (matériels et financiers) de les mettre en pratique ». Les recours au crédit via la BOA pour le PROCOCA 1 et à l'investissement par les OP sur leurs ressources collectives et via les systèmes financiers en place (pour le PROCOCA 2) se sont révélés inadaptés à la situation des OP et de leurs adhérents ; cette inadaptation s'est accrue au fur et à mesure que diminuait la production cotonnière, que les producteurs voyaient leur endettement augmenter. Deux remarques peuvent être faites :

- le volet « investissement-équipement » du PROCOCA a été défini à partir d'une projection optimiste d'augmentation de la production cotonnière, générant des revenus croissants pour les exploitations agricoles et pour les OP (GV-USPP) qui leur permettraient d'investir au niveau individuel et collectif. Or, cet optimisme a été démenti par les faits ;
- l'offre existante en matière de financement de l'agriculture a été surestimée tant au plan quantitatif que qualitatif. En effet, dans une région soumise à de fortes contraintes écologiques (fertilité, climat), démographiques (dans certaines zones), techniques (culture manuelle) et très démunie en infrastructures, des appuis financiers spécifiques auraient été indispensables : bonification des taux d'intérêt du crédit ; mise en place de fonds de développement, de fonds de roulement, etc, comme cela a été le cas dans d'autres projets de l'AFD (au Mali, en Guinée, etc.). Or aucun appui extérieur n'a été apporté en matière de financement rural ; en revanche des prélèvements ont été effectués sur le prix du coton payé aux producteurs pour financer l'entretien des pistes rurales dans le cadre du projet financé par l'AFD et dont la maîtrise d'ouvrage est revenue à l'UPC, et des contributions systématiquement prévues pour le financement des actions du PROCOCA (alphabétisation, formations...), mais aussi pour d'autres actions dans le cadre d'autres projets (dont le PADSE) sur financement AFD.

4.2.2 – Des facteurs limitants liés au fonctionnement des OP

Cinq facteurs ont notamment limité l'efficacité de l'UPC et des USPP :

a - Les élus de l'UPC sont sollicités de toutes parts ; cela résulte de la reconnaissance croissante dont bénéficient les OP de la part des acteurs institutionnels mais cela a pour conséquence une dispersion évidente de leurs efforts. Les élus des USPP sont en outre inégalement préparés à leurs tâches ; s'ils s'acquittent de mieux en mieux des obligations statutaires, certains d'entre eux semblent relativement démunis pour innover alors que les contraintes actuelles rendent indispensables des innovations dans tous les domaines. Certains élus manifestent également un véritable « découragement » face à la crise du coton et à ses conséquences, qui engendre démotivation et parfois absentéisme.

b - L'UPC s'est dotée d'un personnel technique important (14 personnes) ⁶ qui représente une masse salariale importante, partiellement prise en charge par l'organisation sur ses ressources propres. Il est indéniable que, malgré des progrès évidents, les résultats obtenus ne sont pas à la hauteur de l'investissement consenti ; plusieurs facteurs limitent les performances du personnel technique et sa capacité à réagir rapidement aux sollicitations des OP de base ⁷ :

- il est sollicité lui aussi de toutes parts (y compris par des élus qui ne respectent pas toujours la programmation arrêtée) et il a parfois du mal à arbitrer entre différentes tâches, à définir des priorités et à les respecter ;
- les évaluations du personnel, réalisées avec l'appui de GECA, rendent insuffisamment compte des différences qui existent entre les membres de l'équipe technique en termes de compétence, d'initiative, d'engagement, de quantité et de qualité du travail fourni, etc. Cela est peu motivant pour les plus performants et n'incite pas les autres à s'améliorer...
- l'évolution de certains postes ne se fait pas (ou très lentement) alors que les résultats obtenus devraient y pousser ; c'est le cas des comptables-formateurs dont la plupart semblent limiter leur travail au suivi comptable des USPP alors qu'ils pourraient sans doute **aussi** apporter un appui à des GV (même en nombre limité...), aider les USPP dans l'élaboration de projets (études économiques et financières), etc.

c - Des progrès significatifs ont été réalisés en matière de programmation des activités et dans l'articulation entre les différents axes de travail ; l'effort doit cependant être poursuivi :

- beaucoup de temps est encore passé pour élaborer une programmation conforme aux règles en vigueur (objectifs, objectifs spécifiques, résultats attendus, indicateurs objectivement vérifiables, etc...) ; ce travail (sans doute nécessaire pour que l'UPC soit entendue de ses partenaires extérieurs) gagnerait à être précédé d'un travail de réflexion préalable, qui donnerait tout son sens à la programmation et auquel les élus

⁶ Un coordonnateur de l'équipe technique qui est composée en outre de 10 cadres : deux formateurs, une responsable de la promotion des GF, un responsable de l'information et six comptables-formateurs chargés du suivi des USPP.

⁷ A noter que la réactivité de certaines USPP s'est beaucoup améliorée ; exemple : l'USPP de Dassa a saisi l'UPC dès qu'elle a constaté que les capsules de coton s'ouvraient mal (novembre 2003).

pourraient plus facilement être associés. La programmation de 2003 réalisée avec la participation de l'interface et le PPAB est, à cet égard, un grand progrès ;

- l'UPC a encore du mal à avoir une approche globale de son action ; elle semble parfois « mettre en œuvre des programmes extérieurs » (PROCOCA, PARFC), appréhendés de façon séparée, plus qu'elle ne perçoit ces programmes extérieurs comme des moyens qui peuvent contribuer à la mise en œuvre de son propre projet stratégique (qui reste embryonnaire).

d – Les OP du réseau (GV, USPP, UPC) restent dans l'ensemble **trop refermées sur elles-mêmes**. Des exceptions existent mais généralement les USPP et l'UPC ne s'appuient pas assez sur l'environnement institutionnel qui pourrait leur apporter des idées, des appuis techniques, matériels ou financiers. Une explication de cette attitude réside sans doute dans le fait que, dans le passé, « les OP étaient riches... » et ce sont les autres acteurs qui les sollicitaient et qu'elles appuyaient... Cela commence à changer cependant : l'USPP de Glazoué a fait appel à la municipalité pour financer les « agents locaux de vulgarisation » qu'elle a mis en place ; l'USPP de Zogbodoméy a pu initier divers micro-projets en collaboration avec des ONG, etc.

e – Les OP ont manqué d'un accompagnement de proximité et de qualité, jusqu'à une date récente. Le PROCOCA 1 a été conçu pour fonctionner sans assistance technique (nationale ou étrangère), la totalité du travail reposant sur les cinq personnes de l'équipe technique recrutées à cet effet et qui n'ont bénéficié d'aucune formation spécifique adaptée à leurs responsabilités, ni de suivi méthodologique jusqu'en 2001. Le PROCOCA 2 a introduit la fonction d'interface, à mi-temps, reconnaissant ainsi la nécessité d'un appui méthodologique et administratif de proximité ; cet appui a été renforcé par l'apport du PPAB à partir de 2002. Le grand bénéfice que l'UPC a tiré de l'appui de l'interface (depuis 2000) et du PPAB (depuis 2002) démontre là aussi que le montage initial reposait sur un optimisme sans doute excessif. En effet, l'externalisation de certaines fonctions à travers le recours à des prestataires de services a eu des effets contrastés et n'a répondu que partiellement aux besoins en appui des OP :

- les prestations de service ont été de qualité inégale ; si certaines se sont avérées très adaptées, d'autres semblent l'avoir été moins ;
- elles ont nécessité beaucoup de préalables (appels d'offres, marchés, etc.) et n'ont pas toujours fait l'objet du suivi qui aurait été nécessaire ;
- la capacité de l'UPC à apprécier la qualité des prestations et leur adaptation a été variable faute de maîtrise suffisante de la demande des bénéficiaires, de connaissances pour formuler un avis sur le contenu de la prestation, de l'autorité nécessaire pour exprimer un avis, etc.

4.2.3 – L'articulation avec le PADSE a besoin d'être renforcée

Le PADSE et l'UPC (PROCOCA) entretiennent de bonnes relations et leurs actions présentent de nombreuses convergences et recoupements :

- de nombreux adhérents de l'UPC font partie des groupes engagés dans le conseil de gestion et en retirent un grand bénéfice (130 producteurs de l'USPP de Zogbodomey par exemple...) ;
- le PADSE collabore avec des USPP dans le cadre de son travail sur les filières anacarde et arachide de bouche ;
- l'UPC est membre du comité de pilotage du PADSE et reçoit à ce titre les documents produits, les résultats obtenus, etc.

L'UPC gagnerait à approfondir sa collaboration avec le PADSE :

- une lecture plus attentive des documents transmis et des échanges directs plus nombreux permettraient à l'UPC de mieux maîtriser les acquis du PADSE en ce qui concerne les itinéraires techniques à conseiller (R-D), l'organisation de filières (anacarde, arachide de bouche, etc.). Cela renforcerait la capacité de l'UPC à définir des programmes d'action adaptés aux situations locales ;
- les résultats (agglomérés) du conseil de gestion (typologie des exploitations, résultats techniques et économiques des différents types, itinéraires d'amélioration des exploitations, etc.) aideraient l'UPC à approfondir sa connaissance de la situation des agriculteurs et à ajuster sa stratégie à la diversité des situations.

A noter par ailleurs que la collaboration avec le PDL (financé par l'AFD) semble être inexistante...

En conclusion de ce rapide bilan des résultats de l'UPC-Bénin, on peut sans doute retenir **quatre points** :

- a) **Des progrès considérables ont été réalisés par les OP du réseau (GV-USPP-UPC)** et le bilan est très positif en ce qui concerne l'amélioration du fonctionnement interne des OP et l'acquisition de compétences internes. Les acquis sont à pérenniser et à consolider dans la plupart des USPP alors que des efforts importants sont encore nécessaires dans une minorité d'entre elles. La situation s'est nettement améliorée dans certains GV mais les progrès sont très inégaux selon les cas.

Les progrès réalisés sont insuffisamment mis en valeur par l'UPC à l'intérieur du réseau et à l'extérieur, même au sein de la FUPRO ; cela est regrettable car la mise en évidence du chemin parcouru est un puissant levier pour donner confiance aux OP et pour les inciter à poursuivre leurs efforts afin de réduire leurs faiblesses et combler progressivement leurs manques. Il est dommage par exemple que les résultats des missions de fin 1999 et de fin 2001 n'aient pas été restitués aux USPP alors que des supports pédagogiques avaient été élaborés à cet effet.

- b) **Un accompagnement qualifié de proximité a manqué** à l'évidence au cours de la première phase du projet ; il aurait notamment permis une mise en cohérence des actions menées et accru la capacité d'anticipation et de réaction de l'UPC face à la dégradation du contexte et de la situation financière des OP. Ainsi que le note un élu de l'UPC, « ce n'est pas facile de transformer des GV créés pour vendre le coton en coopératives ; ce n'est pas facile de trouver du jour au lendemain des responsables expérimentés capables d'orienter les actions et de diriger un personnel technique... La critique du PROCOCA et des résultats obtenus, c'est aussi un acquis du PROCOCA ».
- c) Dans un bilan des acquis des OP, il est nécessaire de s'interroger sur les **facteurs sociaux, politiques et culturels** qui influent sur le fonctionnement des organisations et sur leurs performances et qui ne peuvent être modifiés simplement par des règlements, des formations, des contrôles. Le changement dans le fonctionnement des organisations est aussi déterminé :
- d'une part, par des changements dans les sociétés locales concernant par exemple les hiérarchies officielles et officieuses, le fonctionnement des réseaux familiaux, sociaux et religieux, les modalités de prise de décision, les antagonismes et les clivages sociaux, etc. ; or les changements au sein des

sociétés locales s'opèrent très lentement, par un travail mené au sein de ces sociétés, sur elles-mêmes et parfois « contre » elles-mêmes et les divers pouvoirs établis ;

- d'autre part, par les changements qui s'opèrent au sein de la société globale, au plan politique, social et culturel ; à cet égard, la démocratisation qu'a connue le Bénin est un atout. Il convient cependant de ne pas minimiser l'impact que certaines pratiques peuvent avoir sur les OP : interférences politiciennes, tentatives de corruption, etc.

Ces facteurs ne constituent pas « une excuse » aux dysfonctionnements des OP ; ils doivent cependant être pris en compte pour comprendre pourquoi certaines OP fonctionnent mieux que d'autres, pourquoi des progrès sont suivis de reculs, pourquoi « ça flotte encore » dans certaines USPP et GV alors que tant a été fait pour les inciter à la rigueur et à la transparence. Dans ce long processus, une raison de poursuivre les efforts entrepris réside dans le double constat suivant : l'efficacité d'une OP (sa capacité à aider à résoudre les problèmes de ses adhérents) renforce la participation des adhérents et donc le fonctionnement « démocratique » de l'OP ; parallèlement, toute amélioration dans le fonctionnement de l'OP accroît ses chances d'être efficace.

- d) Enfin, dans un projet de consolidation des coopératives tel que le PROCOCA, il se produit une « rencontre entre cultures » qui génère incompréhensions, malentendus et tensions entre des bailleurs de fonds soucieux de l'efficacité dans l'utilisation des ressources et des élus et un personnel technique qui sont soumis à des pressions de leur base et qui ne peuvent, en permanence, faire passer « l'intérêt général » avant toute autre considération. La question de l'appui de l'AFD à la construction du **siège de l'UPC** est à cet égard une bonne illustration de la « distance culturelle » entre des partenaires et de la difficulté à la réduire :

- pour les élus, la construction d'un siège est un **enjeu social très important**, au-delà de l'utilité indéniable qu'il aurait en termes d'efficacité du travail. « Il faut » que l'action menée par l'UPC soit symbolisée **matériellement** par une construction car sinon les adhérents diront que « les élus n'ont rien laissé », quelle que soit par ailleurs l'importance du travail réalisé et le bénéfice qu'en ont retiré les adhérents. Les élus ont consenti beaucoup d'efforts pour cette construction : achat d'un terrain, épargne de 20 millions de F CFA pendant les années « fastes », etc. Or, cette épargne a fondu du fait de la réduction drastique des ressources de l'UPC ; elle a été utilisée en grande partie pour payer la contrepartie de l'UPC au financement du PROCOCA ; les élus trouvent donc « normal », qu'en retour, « l'AFD fasse un geste » et les aide à remplir une obligation sociale importante ;

- l'AFD a répondu à cette demande, d'abord par une position de principe (« c'est à l'UPC de construire son siège ») puis par des réponses dilatoires⁸ (« on verra plus tard »), enfin par un refus (que les élus ne veulent pas croire définitif) au motif que cet appui ne relève pas de l'AFD (ce qui est vrai) et qu'il y a d'autres priorités (ce qui est indéniable).

Ne serait-il pas possible de **trouver un compromis** qui permettrait de clore le PROCOCA dans la sérénité et qui démontrerait que « les gens du Nord » sont capables de faire un pas pour prendre en compte les priorités de leurs partenaires ?

⁸ Dilatoires : qui tendent à gagner du temps.

II – DES PERSPECTIVES

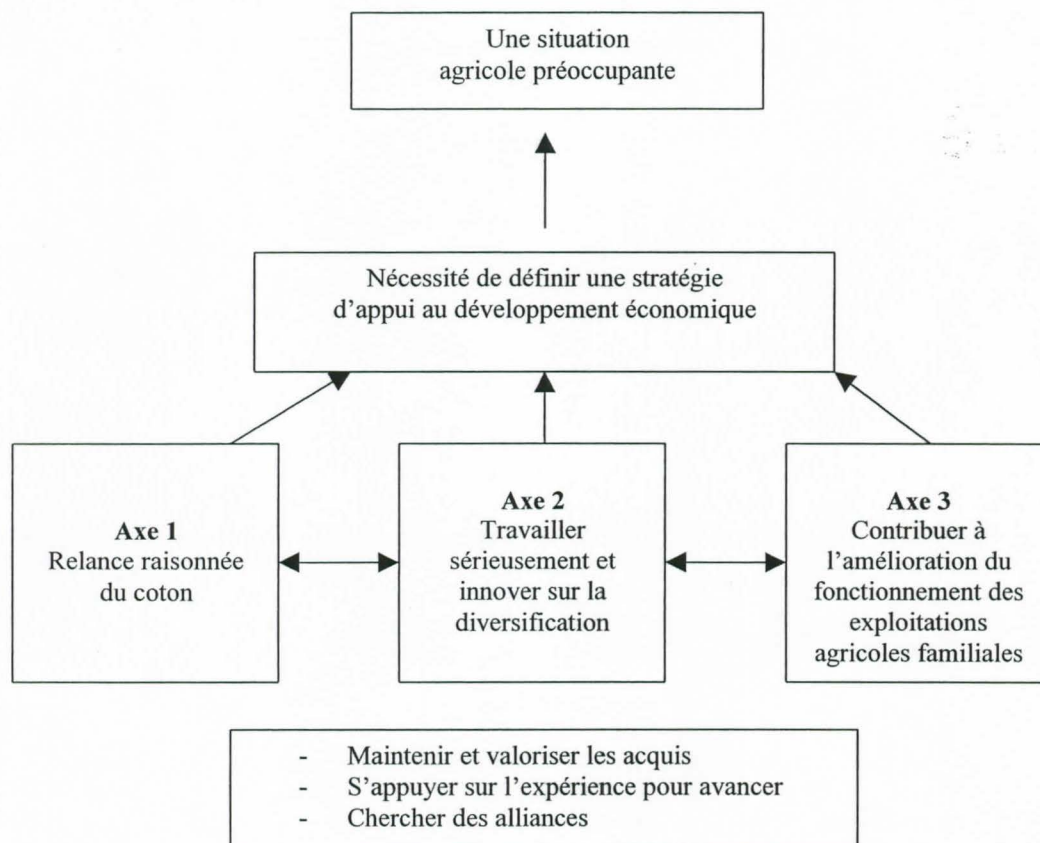
Il est clair que vue la situation préoccupante dans laquelle se trouvent l'agriculture et les agriculteurs des départements du Zou et des Collines, les OP du réseau et en premier lieu l'UPC, doivent concentrer leurs efforts sur l'appui au développement économique. Il s'agit pour les organisations de définir des objectifs à moyen terme réalistes, les axes de travail sur lesquels elles vont investir de façon privilégiée pour contribuer à l'amélioration des conditions de production et d'existence des ruraux. Elles ne peuvent pas « s'occuper de tout » et il n'est pas souhaitable qu'elles y prétendent ; il importe en revanche qu'elles effectuent « un virage »⁹ dans leurs priorités d'action, en mobilisant les nombreuses capacités acquises depuis 7 ans pour rechercher et mettre en œuvre des solutions à certains des problèmes auxquels sont confrontés les agriculteurs.

1 – La définition de perspectives réalistes suppose (cf. schéma ci-après) la prise en compte de **trois éléments** :

1.1 – Une analyse de la situation agricole de la zone et des **principaux défis** auxquels sont confrontés les agriculteurs. Beaucoup de données sont disponibles et point n'est besoin de faire de longues enquêtes pour caractériser les situations (dans leur diversité) et identifier les principales contraintes qui sont globalement bien connues (mais qui varient selon les USPP) : contraintes agro-écologiques et climatiques ; contraintes démographiques (plus ou moins fortes selon les zones) ; contraintes techniques qui découlent des spécificités climatiques (en matière de variétés, de calendrier cultural) mais qui sont aussi liées à la prédominance de la culture manuelle, à la raréfaction de la main d'œuvre et à l'augmentation de son coût, etc. L'analyse des situations agricoles devra également prendre en compte les contraintes et atouts de l'environnement économique : les incertitudes liées aux évolutions du prix du coton et des intrants dans les prochaines années¹⁰, les ouvertures de marchés qui pourraient résulter d'initiatives agro-industrielles (manioc, anacarde, etc.), etc.

⁹ A noter que ce virage (les acquis relatifs à la consolidation des organisations pour agir plus efficacement dans le domaine économique) a commencé à être pris depuis 18 mois environ.

¹⁰ Certains élus pensent par exemple que l'augmentation de la production de coton au niveau national pourrait se traduire par une baisse du prix d'achat aux producteurs, la tendance baissière sur le marché mondial étant aggravée par la réduction de la marge de négociation avec les égreneurs, dès lors que la surcapacité d'égrenage actuelle aura disparu.



1.2 – L’identification des axes qui structureront la stratégie de l’UPC en matière d’appui au développement économique.

Ils sont actuellement au nombre de trois et ont été formulés provisoirement comme suit :

- la relance raisonnée du coton ; elle est actuellement en cours ;
- travailler sérieusement et innover en matière de diversification ;
- contribuer à l’amélioration du fonctionnement des exploitations agricoles familiales.

1.3 – Définir des orientations opérationnelles permanentes :

- maintenir et pérenniser les acquis et mobiliser les compétences acquises pour agir dans le domaine économique ;
- s’appuyer sur les expériences locales pour avancer : tout en valorisant les résultats de la recherche et en étant ouvert aux propositions extérieures, il s’agit d’accorder aux solutions expérimentées et mises en œuvre par les agriculteurs et les OP toute l’attention qu’elles méritent ;
- rechercher des partenariats et des alliances dans le domaine technique, économique, financier, etc.

Dans les pages suivantes sont présentés successivement :

- les objectifs et principaux contenus de chacun des trois axes identifiés ;
- les priorités pour consolider et valoriser les compétences acquises (alphabétisation, gestion, formation, information) ;
- le travail qui reste à faire pour approfondir les propositions formulées ;
- les modalités d’un raisonnement global en matière de ressources financières ;
- la liste des tâches à faire à court terme ;
- des propositions relatives à l’organisation des OP du réseau.

2 – Objectifs et contenu des axes de travail identifiés

2.1 – Axe 1 : Relance raisonnée de la production de coton

2.1.1 – *Trois mots-clefs* devraient guider les actions entreprises :

- **nécessité** d'une relance : malgré des dysfonctionnements persistants, la filière coton est la seule filière organisée de la région et c'est du coton que la majorité des agriculteurs et des OP tirent leurs revenus individuels et collectifs ;
- **prudence** dans la relance : les facteurs qui ont conduit à l'effondrement de la production n'ont pas disparu ; une relance doit donc le prendre explicitement en compte et s'efforcer de limiter leur impact ;
- **rigueur** dans les modalités de la relance tant en ce qui concerne le respect des mesures prises au sein des GV et des USPP qu'en ce qui concerne le respect des accords qui seront passés concernant l'étalement du remboursement des dettes.

2.1.2 – *Créer les conditions externes nécessaires à la relance du coton*

Elles sont principalement de deux ordres :

- négocier, au sein de l'AIC, **un étalement du remboursement des dettes qui soit réaliste et qui soit adapté à la diversité des situations des GV** en matière d'endettement (durée du différé, nombre d'annuités, etc.). Si le remboursement cumulé des dettes de la campagne et des arriérés conduit à réduire le revenu du coton à zéro, le « découragement » continuera et aussi les pratiques de « contournement » ;
- négocier un **paiement rapide du coton**, des prestations de service et autres revenus collectifs pour éviter le recours à l'usure, le « bradage » des intrants et redonner confiance aux OP.

Il conviendrait en outre de réfléchir sur ce qu'il conviendrait de faire si survient « une mauvaise année » (moratoire exceptionnel d'un an ?) pendant la période de remboursement des arriérés. Cela risque de se produire sur la campagne 2003/2004 car « les capsules ne s'ouvrent pas » pour des raisons indépendantes des paysans : excès d'humidité et attaques parasitaires contre lesquelles les insecticides mis à disposition ne sont pas actifs.

Il conviendrait, enfin, que les GV reçoivent les sommes qui leur sont dues afin que le montant de l'endettement externe soit connu précisément ; Cela donnerait également confiance aux OP.

2.1.3 – Continuer les efforts pour gérer rigoureusement le crédit et les intrants au sein des GV

Les mesures prises et en cours d'exécution sont parfaitement adaptées à la situation :

- mise en place de groupes restreints au sein desquels s'exercera la caution solidaire ;
- transparence dans l'expression des besoins en intrants qui devrait se faire publiquement ;
- distribution étalée des intrants, au fur et à mesure que leur utilisation est requise ; à noter que cela suppose un suivi des cultures de chaque adhérent (ce qui est prévu) et des capacités de stockage des intrants (ce qui sera difficile vu le manque général de magasins)
- le démantèlement des pratiques illicites (escroqueries, etc.) et l'engagement de poursuites pour que les OP rentrent dans leurs fonds.

L'efficacité de ces mesures suppose un **appui à leur mise en place, un suivi** (par le GV et les USPP concernés) et des **sanctions** en cas de manquements aux engagements pris.

2.1.4 – Appuyer l'amélioration des pratiques techniques

Le coton ne pourra être durablement relancé que si les rendements s'améliorent ; des rendements moyens inférieurs à 900 kg, voire beaucoup plus faibles, ne permettent pas de dégager une marge correcte après le remboursement des intrants. Au premier imprévu (baisse du prix du coton, pluviométrie déficiente, etc.), les paysans ne peuvent plus rembourser le crédit et leur revenu s'effondre.

Deux types de mesures pourraient être mises en œuvre :

- la prise en compte par la recherche des spécificités du Zou et des Collines (variétés, itinéraires techniques, fertilité, etc.) ;
- le renforcement du conseil agricole (APV recrutés par l'AIC, agriculteurs ou animateurs formateurs mis en place par les USPP, agents locaux de vulgarisation recrutés par les USPP parfois en collaboration avec la municipalité comme à Glazoué, etc.) Il s'agit cependant de fournir à ce personnel un **contenu technique adapté** (relation avec la R-D), de les **former** (RD-UPC), de les **suivre** (GV, USPP).

2.1.5 – Le coton ne doit pas appauvrir les agriculteurs

Ce devrait être sans doute une préoccupation permanente des élus car produire du coton dans de mauvaises conditions (terres pauvres, pluviométrie inadaptée, difficultés à assurer l'entretien des cultures et les traitements) conduit à des rendements faibles, à l'endettement et donc à l'appauvrissement des agriculteurs.

Il est clair cependant qu'inciter certains producteurs à ne plus faire de coton sera difficile en l'absence d'autres sources de revenu monétaire et tant que des alternatives en matière de diversification ne se seront pas concrétisées.

2.2 – Axe 2 : Travailler sérieusement et innover en matière de diversification

2.2.1 – *Trois objectifs devraient être poursuivis :*

- sécuriser les revenus monétaires des exploitations familiales en ne les faisant pas dépendre uniquement du coton et en diversifiant les sources de revenus ;
- améliorer la sécurité alimentaire ;
- valoriser la diversité agro écologique qui existe dans le Zou et les Collines.

Aucune filière ne peut prétendre, à elle seule, se substituer au coton et ce n'est pas non plus l'objectif recherché ; il s'agit de ré-équilibrer les poids respectifs d'une part du coton et d'autre part de l'ensemble des autres productions.

2.2.2 – *La première priorité serait sans doute de travailler sur les débouchés, sur les marchés des différents produits*

Rien ne sert en effet d'augmenter la production tant que des marchés ne sont pas identifiés : cela se traduit par des méventes, de fortes baisses de prix, et un découragement bien compréhensible.

Priorité devrait être donnée aux filières dans lesquelles il existe déjà des acquis et pour lesquelles des marchés potentiels existent ou pourraient être créés :

- le manioc (usine de Savalou ?) ;
- le soja (une ONG achète cette année 1000 tonnes pour le compte d'une huilerie) ;
- l'anacarde pour lequel il existe un marché potentiel à l'exportation ;
- le riz (le Bénin en importe 80.000 tonnes chaque année) ;
- le petit élevage pour lequel des marchés pourraient être identifiés et qui serait une voie intéressante pour les zones où la fertilité est fortement dégradée ;
- etc.

2.2.3 – *L'amélioration de la production constitue la deuxième priorité*

Les objectifs visés devraient être définis en fonction des situations de chaque zone et des marchés identifiés. Les améliorations envisagées pourraient être selon les cas :

- l'augmentation de la production par l'intensification ;
- l'amélioration de la qualité ;

- la réduction des coûts de production ;
- une intégration accrue de la production et de la transformation.

Ce sont ces objectifs (à préciser) qui dicteraient les actions à mener (approvisionnement, crédit, conseil technique, formation, etc.).

2.2.4 – L'appui aux activités économiques des GF

Cet appui a toute sa place dans cet axe de travail et devrait à l'avenir se centrer sur l'amélioration des performances techniques et économiques des activités des femmes et des GF. L'UPC et les USPP tireraient bénéfice d'une étude approfondie de la « note sur les GF » élaborée par le PPAB et qui propose trois axes de travail :

- faire la différence entre les activités de spéculation et les activités de transformation, les premières étant plus rentables pour les GF qui peuvent avoir accès à des ressources pour les financer auprès des institutions de crédit ;
- améliorer les revenus tirés de la transformation en recherchant le seuil de rentabilité des équipements (volume minimum à transformer) et en valorisant mieux les produits transformés ;
- apporter les services d'accompagnement indispensables (choix des équipements, appui à l'organisation, mise en place d'un conseil de gestion, formation technique).

2.3 – Axe 3 : Contribuer à l'amélioration du fonctionnement des exploitations agricoles familiales

Les actions proposées dans l'axe 1 (relance du coton) et dans l'axe 2 (diversification) sont susceptibles d'améliorer les conditions de la production agricole. Cependant, au niveau de l'exploitation agricole, l'amélioration durable des conditions de production, des revenus de la famille, des conditions de travail et d'existence des hommes et des femmes qui y vivent, supposent de nombreux changements. L'UPC et l'USPP devraient s'investir prioritairement sur trois thèmes :

2.3.1 – Le développement de la culture attelée

Les actions à mener devraient s'appuyer sur les conclusions du groupe de travail qui a fonctionné sur ce thème à l'UPC et qui ont été validées par un atelier en 2002. Les propositions formulées sont très réalistes ¹¹:

- mener des expériences-test dans 9 villages de 3 USPP qui ont « un potentiel important en attelage, en matériel et en expérience » en s'appuyant sur les problèmes rencontrés par les producteurs équipés ainsi que sur les solutions expérimentées ;

¹¹ Cf. UPC, rapport du groupe culture attelée, novembre 2002.

- 9 groupements de promoteurs ont été constitués pour mener l'opération ;
- les actions prévues concernent «la récupération des matériels en souffrance dans certains GV », la création de pharmacies vétérinaires villageoises, un appui pour le dressage des bœufs, un crédit pour l'achat des bœufs, un appui pour l'essouchage, etc.

Un programme spécifique pourrait être élaboré sur la base de ces propositions.

2.3.2 – *La fertilité et le conseil de gestion*

Ces deux thèmes pourraient, selon les cas, être abordés ensemble ou séparément. Il s'agirait :

- d'examiner avec le PADSE les acquis du travail réalisé en matière de fertilité (R-D) et de conseil de gestion ;
- de définir conjointement les modalités (et les conditions) d'une extension des acquis.

3 – **Valoriser les outils existants et les compétences acquises pour mettre en œuvre les actions d'appui au développement économique qui seront retenues.**

Les acquis de l'alphabétisation et la post-alphabétisation, les acquis en matière de gestion, d'information et de formation doivent être consolidés et élargis, et surtout être mobilisés pour atteindre les objectifs définis pour la relance du coton, la diversification et l'amélioration du fonctionnement des exploitations agricoles familiales.

3.1 – **En matière d'alphabétisation et de post-alphabétisation**

3.1.1 – Il s'agit tout d'abord de **valoriser** plus et mieux **le potentiel** que représentent les néo-alphabètes. Cela suppose notamment :

- la traduction dans les langues locales des documents qui peuvent être utiles aux OP et à leurs adhérents : le résumé illustré du dossier bilan et perspectives de l'UPC (à venir), des documents et fiches techniques, le résumé du groupe de travail sur la culture attelée, etc. Une attention particulière devrait être apportée à **la mise en forme** ; le GEFAD pourrait apporter utilement sa contribution à ce travail ;
- la publication dans le bulletin « Le Moissonneur » d'une feuille recto-verso en langues locales résumant son contenu ; le travail pourrait déjà être fait pour les deux derniers numéros ;
- de favoriser la responsabilisation de certains alphabétisés en leur confiant des tâches techniques dans les GV, les USPP et les UPC et en leur donnant les moyens techniques nécessaires à l'exécution de ces tâches.

NB : l'initiation du personnel technique de l'UPC et des USPP à la transcription d'une langue locale devient très urgente.

3.1.2 – Poursuivre l'alphabétisation

Quatre priorités peuvent être identifiées :

- terminer la post-alphabétisation pour la 4^{ème} promotion (niveaux 1, 2 et 3) ;
- terminer le cycle de français fondamental de la première promotion ;
- organiser un cycle de français fondamental qui regrouperait des alphabétisés des promotions 2, 3 et 4 ;
- expérimenter l'alphabétisation directement en français ainsi que le désirent les élus, d'abord à petite échelle.

NB : les élus des USPP et en particulier les responsables de la formation et de l'alphabétisation, doivent assumer leur rôle et accroître leur participation dans les recrutements et le suivi de l'alphabétisation ainsi que dans le suivi, au sein des OP, la valorisation que les alphabétisés font de leurs connaissances.

3.2 – Poursuivre et intensifier les formations visant à renforcer les capacités techniques et économiques des OP et de leurs adhérents

Qu'il s'agisse de la culture du coton, des productions de diversification ou de l'amélioration du fonctionnement des exploitations agricoles familiales, des formations techniques et économiques sont nécessaires. Les efforts de l'UPC et des USPP faits dans ce sens doivent donc être poursuivis et intensifiés.

Trois orientations opérationnelles pourraient guider la conception et la mise en œuvre de ces formations :

- **des formations ciblées** en fonction de la situation réelle des bénéficiaires et des actions qu'ils mettent en œuvre. Cela suppose que l'on renonce à des « formations standards » dont le contenu est uniforme pour toutes les OP et tous les producteurs. Ainsi par exemple, les actions prévues dans le cadre du PARFC devraient être adaptées à la situation réelle des USPP du Zou et des Collines afin de prendre en compte les acquis (vérifiés au cas par cas), de progresser dans leur consolidation, plutôt que de reprendre des « sessions » déjà réalisées dans le cadre du PROCOCA (vie coopérative). La remarque est valable pour **toutes** les formations envisagées ;
- les formations devront privilégier **l'appui-conseil** aux OP et aux agriculteurs. A cet égard, une attention particulière devra être apportée au travail réalisé par le personnel

d'appui recruté par les USPP (agriculteurs-formateurs, animateurs, agents locaux de vulgarisation, etc.) afin que les efforts financiers consentis soient valorisés grâce à un contenu technique pertinent et des méthodes d'appui adaptées ;

- **les échanges entre OP** devraient se poursuivre et s'intensifier car ils ont largement démontré leur efficacité : les paysans sont plus facilement convaincus de la nécessité et la possibilité de certains changements (techniques, économiques, organisationnels) quand ils le voient mis en œuvre par d'autres paysans. L'exemple concret est plus efficace que le conseil normatif (« il faut faire ceci... ou cela... »). Il pourrait s'agir :
 - d'échanges entre GV (gestion des intrants, comptabilité, gestion, construction de magasins, etc.) ;
 - d'échanges entre USPP (comme cela a déjà commencé à être fait) ;
 - d'échanges entre l'UPC et d'autres UDP (ce qui mettrait en outre en évidence la nécessité d'une solidarité horizontale) ;
 - d'échanges avec des OP d'autres pays (à l'instar du voyage au Burkina Faso dont le rapport est un modèle de ce qu'il faudrait faire).

NB : il est important **d'associer** à ces échanges **des paysans** (hommes et femmes) assurant des **responsabilités techniques** dans les OP et pas uniquement les élus des CA.

Les thèmes sur lesquels pourraient porter les formations, l'appui-conseil et les échanges sont très nombreux :

- les itinéraires techniques (culture du coton et des productions de diversification, gestion de la fertilité dès que des actions auront commencé en relation avec la recherche-développement, etc.) ;
- la conservation et le stockage des produits agricoles ;
- les améliorations possibles dans l'organisation des filières de diversification ;
- la transformation des différents produits ;
- l'organisation de la filière coton ;
- etc.

Des priorités devront cependant être définies au cas par cas, en fonction des USPP, du public concerné (les élus de l'UPC et/ou des USPP, les responsables des GV, les producteurs et les productrices, etc.) et des actions en cours ou prévues.

3.3 – Poursuivre les efforts en matière d'information-communication et les orienter en fonction des actions prioritaires

En matière **d'information**, le contenu des émissions radio et du bulletin « Le Moissonneur » devrait être en grande partie déterminé par les actions en cours ou prévues dans le domaine

économique. Pour que les producteurs perçoivent **la cohérence** entre les différentes initiatives qui émanent des USPP et de l'UPC, il convient que les messages qui leur parviennent par des canaux différents (formation, conseil, presse, etc.) se renforcent mutuellement.

Deux types d'amélioration pourraient être apportés :

- **concernant la radio** : les émissions ont une très large audience qu'il convient de mettre à profit le plus possible ; outre l'adaptation permanente des contenus, aux programmes d'action, il serait utile de donner davantage la parole à des GV et des USPP pour qu'ils fassent part de leurs expériences positives (comment ils ont essayé de résoudre un problème ?). La mise en place de cercles d'écoute, autour d'émissions mises sur cassettes, accroîtrait sans doute l'impact des émissions ;
- **concernant « Le Moissonneur »**, son impact pourrait encore être accru par cinq mesures :
 - l'édition d'une feuille recto-verso dans les trois langues locales résumant le contenu du bulletin ;
 - l'augmentation du nombre d'exemplaires distribués dans les GV (2 par GV semble bien peu !) ; la feuille en langue locale pourrait être distribuée à un plus grand nombre d'exemplaires ;
 - l'adaptation du contenu en fonction des priorités ;
 - donner plus la parole aux GV et aux USPP ;
 - organiser des cercles de lecture dans les GV pour lire et commenter en groupe le contenu du bulletin (en français et en langue locale).

A noter enfin que le « volet information » de l'UPC devrait travailler en collaboration avec la FUPRO qui est chargée de mettre en œuvre un programme d'information dans le cadre du PARFC. Il ne s'agit pas pour l'UPC de renoncer à ses outils spécifiques mais de rechercher des complémentarités, des synergies et sans doute aussi de réaliser des économies d'échelle. Ainsi, par exemple, il n'est pas sûr que l'UPC ait les moyens de publier son magazine trimestriel (« La Tribune ») ; peut-être pourrait-elle négocier 2 ou 3 pages dans le magazine de la FUPRO (« La Voix des Producteurs »).

4 – Le maintien et le renforcement des acquis en matière d'organisation et de gestion

4.1 – En matière de gestion

Il s'agit, tout d'abord et bien évidemment, de **maintenir les acquis des USPP et de l'UPC** en matière de gestion et de veiller à ce que les faiblesses de certaines USPP soient rapidement corrigées. Il s'agit bien sûr d'une obligation statutaire pour les OP mais aussi d'une condition de leur efficacité dans le secteur économique car la crédibilité interne et externe des organisations dépend de la transparence et de la rigueur avec lesquelles elles gèrent leurs ressources.

Il s'agit aussi et simultanément **d'étendre et de systématiser le suivi comptable des GV**. La situation paraît bien différente selon les GV et des acquis existent dans nombre d'entre eux. Plutôt que de définir, de l'extérieur, un système de comptabilité-gestion pour les GV, il serait préférable :

- de recenser l'existant ;
- de mettre en évidence les « bonnes pratiques » et de systématiser les outils qui y sont liés ;
- de diffuser et d'étendre les outils systématisés.

Cela suppose un investissement préalable, un travail de préparation de modules adaptés, ensuite un travail de **formation** des responsables de GV et de **suivi** ainsi que l'affirmation du principe de **sanctions** pour les GV défaillants.

Trois remarques peuvent être faites concernant le maintien et le renforcement des acquis en gestion :

- a) concernant l'UPC et l'USPP, il conviendrait de maintenir les audits réalisés chaque année par un cabinet extérieur car des comptes certifiés constituent un grand atout pour les OP, tant vis-à-vis de leurs adhérents que vis-à-vis de partenaires extérieurs. Or, ces audits ont un coût et la question de leur financement après la fin du PROCOCA n'est pas résolue. Le projet PARFC financé par la Banque Mondiale a bien une rubrique « audit » mais les montants prévus sont inférieurs au coût actuel ¹²;
- b) il ne semble pas que l'informatisation de la comptabilité des USPP (envisagée par le GECA dans le rapport de capitalisation de son appui à l'UPC) constitue une

priorité ; il serait sans doute préférable d'utiliser les ressources qui seront disponibles (et qui seront forcément limitées au moins à court terme) pour renforcer la formation des comptables et gérants des USPP et assurer leur suivi) ;

c) un véritable suivi comptable des GV soulève des questions qui ne seront pas complètement résolues s'il repose sur les seules compétences et ressources des USPP, d'autant qu'il semble préférable que les USPP se centrent en priorité sur le suivi de la gestion des intrants dans les GV. Deux hypothèses peuvent être envisagées concernant le suivi de la comptabilité des GV :

- **1^{ère} hypothèse** : le suivi des GV est assuré par les comptables-formateurs ; cela suppose qu'ils soient placés explicitement sous la responsabilité totale des USPP dans lesquelles ils seront affectés et donc qu'ils soient rémunérés directement par les USPP. C'était là le schéma envisagé en 1999 (V. Beauval et al.) mais il n'a que partiellement fonctionné : les comptables-formateurs moins nombreux que prévus sont en effet mis au service des USPP (1 comptable pour deux ou trois USPP) mais sont rémunérés et évalués par l'UPC ; certains d'entre eux « flottent » entre les USPP qu'ils doivent suivre et se comportent plus comme des « prestataires de services » spécialisés que comme des salariés des USPP. Si, comme cela est vraisemblable, l'UPC doit continuer à contribuer au financement du salaire des comptables-formateurs, il serait souhaitable qu'elle procède au versement de sa contribution aux USPP, sous forme de subvention globale ;
- **2^{ème} hypothèse** : dans d'autres pays (au Mali par exemple), l'AFD a contribué à mettre en place un système d'appui à la gestion des GV qui fonctionne de façon autonome, même si les OP sont présentes dans les instances dirigeantes du dispositif¹³. Cette voie devrait être explorée au Bénin, sans doute pour l'ensemble des GV de la zone cotonnière.

4.2 – Les acquis organisationnels doivent également être consolidés et élargis

Il s'agit à la fois d'une exigence légale (respecter les textes en vigueur) et d'une condition d'efficacité (crédibilité vis-à-vis des adhérents et des partenaires extérieurs). Cela suppose **en premier lieu** que les AG se tiennent, que les règlements intérieurs soient respectés (et connus des adhérents), etc, dans toutes les USPP, au sein de l'UPC et aussi au sein des GV.

Cela suppose **aussi** que la participation des adhérents à la vie de leur organisation s'accroisse ; deux mesures pourraient y contribuer :

¹² La réalisation des audits par FICADEX a donné pleine satisfaction en particulier parce que la rigueur du contrôle s'accompagne d'une indéniable dimension pédagogique très utile aux OP.

¹³ La description des dispositifs existants dans d'autres pays figure en annexe du rapport de la mission d'appui-suivi (Beauval et al.) de 1999.

- une responsabilisation accrue de tous les élus du CA, au sein des GV, des USPP et de l'UPC, en leur confiant notamment des tâches précises et en les aidant à les réaliser. Face au découragement de nombre d'élus (lié au contexte général, à la baisse des ressources des OP et au non-remboursement des frais de déplacement), il s'agit de **réagir** par des propositions concrètes, l'ouverture de perspectives, etc.
- la responsabilisation d'adhérents (non élus au CA) en leur confiant des **tâches techniques** et en le aidant à les réaliser, sous le contrôle du CA. Certaines de ces tâches pourraient être confiées à des **alphabétisés** qui pourraient ainsi faire bénéficier l'OP des connaissances qu'ils ont acquises.

Cela permettrait d'alléger les tâches qui pèsent sur un petit nombre d'élus et permettrait à ces derniers de se consacrer en priorité aux fonctions pour lesquelles ils ont été mandatés.

5 – Eléments pour la programmation des activités en 2004

La programmation 2004 devrait prendre en compte quatre éléments :

- la nécessité d'approfondir la réflexion sur les perspectives des OP du réseau (GV, USPP, UPC) ;
- la nécessité de mener, en même temps, des actions concrètes dans le domaine économique (dictée par la situation agricole critique et par les attentes fortes des adhérents) ;
- la nécessité d'utiliser les ressources disponibles (ressources propres, PROCOCA, PARFC) et de redéfinir les règles et les participations des OP membres pour les financements afin de mettre en œuvre les priorités ;
- la nécessité d'une attitude offensive de l'UPC et des USPP pour trouver les ressources complémentaires nécessaires à la réalisation des programmes d'action en cours ou qui seront programmés.

5.1 – Approfondir la réflexion sur les trois axes de travail identifiés : la planification stratégique.

Cette réflexion est indispensable car ses résultats permettront d'élaborer les documents de perspectives et les programmes d'action qui serviront à rechercher de nouveaux partenaires techniques et financiers.

C'est cette réflexion qui constitue le travail de **planification stratégique**.

5.1.1 – Elle devrait se dérouler d'abord dans les USPP, en privilégiant les USPP volontaires et qui veulent participer activement (on ne peut pas obliger une USPP à se définir des perspectives....). Selon la méthode qui a déjà fait ses preuves, il s'agit :

- de choisir une USPP avec laquelle la démarche et les outils de la planification stratégique seront mis en œuvre ;
- d'accompagner l'USPP dans sa démarche ;
- de tirer les enseignements et de systématiser la démarche et les outils ;
- d'étendre la démarche aux autres USPP volontaires.

Deux remarques :

- le lancement de la démarche dans l'USPP-test doit être précédé d'un **travail préalable** (collecte de données concernant la situation agro-écologique, l'évolution de la production cotonnière sur 10 ans, la typologie des exploitations agricoles réalisée par

le PADSE, les propositions formulées par la R-D, les enseignements du conseil de gestion, etc.) ;

- l'UPC aura besoin d'un **appui méthodologique qualifié** pour préparer le travail à faire, élaborer les outils nécessaires, animer l'expérience, la systématiser, etc. Il serait souhaitable que **le PPAB assure cet appui, ce qui suppose que l'UPC lui en fasse la demande.**

La démarche de planification stratégique devrait aboutir assez rapidement à la finalisation de programmes d'action précis. C'est sur la base de ces programmes d'action que les USPP concernées pourraient rechercher des **appuis extérieurs** (techniques et financiers) qu'elles devraient négocier et gérer directement.

5.1.2 – La planification stratégique de l'UPC

- elle devrait s'appuyer sur les plans stratégiques des USPP ;
- mettre en évidence les thèmes/actions concernant plusieurs USPP ;
- se centrer sur les actions qui ne peuvent pas être menées exclusivement au niveau des USPP ;
- mettre l'accent sur les fonctions et les tâches qui relèvent de sa compétence (cf. infra) : coordination et mise en cohérence des programmes d'action des USPP.

5.1.3 – Trois recommandations :

- le travail de planification stratégique devrait s'appuyer de façon privilégiée sur les trois axes déjà identifiés qui devraient être approfondis dans les USPP ;
- tous les axes et programmes d'action qui y seront liés ne pourront pas être approfondis de la même manière, en même temps, ni dans les USPP ni par l'UPC ; il s'agit donc de travailler pas à pas, en finalisant progressivement les programmes d'action, mais en les resituant dans le cadre d'ensemble qui leur donne tout leur sens. Chaque programme finalisé pourra faire l'objet d'une fiche projet (cf. infra – 541.b).
- ce travail ne sera utile que **s'il est « bien fait »** : réflexion approfondie dans les USPP à partir de **données précises**, association des **OP de base** à la réflexion, identification de solutions réalistes, basées sur des expériences réussies, etc. S'il se limite à recueillir les « doléances » ou les souhaits des OP, cela a déjà été fait et ne permettra pas d'avancer. Aussi, si les conditions ne sont pas réunies pour faire un travail sérieux et approfondi de planification stratégique, **il est préférable de ne pas le faire**, de le

reporter à plus tard, quand les conditions seront réunies et de concentrer les efforts sur la mise en œuvre des actions concrètes qui sont rappelées dans le paragraphe suivant.

5.2 – Programmer et mettre en œuvre des actions concrètes, à court terme

En même temps que se déroule le travail de planification stratégique, il est indispensable de veiller à la réalisation des actions qui sont déjà programmées ; ces actions concernent :

- **la relance de la production cotonnière** : des moyens sont disponibles grâce au projet PARFC ; il convient donc de les utiliser conformément aux règles définies mais en proposant des adaptations dans le contenu et en informant **avant** la FUPRO et la Banque Mondiale de ces propositions afin d'avoir leur accord ;
- **l'appui aux activités de diversification** : suivi des actions en cours, lancement de nouvelles activités (en nombre restreint) en privilégiant les zones peu favorables au coton (GV suspendus) ;
- **l'appui aux groupements féminins** en favorisant l'équipement de certains GF (via les USPP et des appuis extérieurs) ;
- **la consolidation des compétences et des outils** (information, gestion, formation, appui-conseil, post-alphabétisation) et leur valorisation pour la mise en œuvre des actions programmées dans le domaine économique.

Dans la mise en œuvre de ces actions, l'appui-conseil et le **suivi** devraient être privilégiés.

5.3 – L'utilisation des ressources disponibles

Pour mener à bien les actions prioritaires en 2004, l'UPC dispose actuelle de trois types de ressources :

- le PROCOCA (jusqu'en juin 2004) pour un montant qui devrait se situer entre 75 et 90 millions de F CFA (il est urgent de préciser les « restes à valoir » identifiés par l'AFD qui pourraient être inclus dans le reliquat disponible) ; l'affectation de ces ressources offre une certaine souplesse, en accord avec l'AFD ;
- le PARFC dont les ressources sont affectées à des rubriques précises qui devront être respectées ou renégociées en cas de modification proposée par l'UPC.

- les ressources propres de l'UPC qui seront très limitées en 2004 (on voit mal en effet comment des USPP en difficultés pourraient accepter le prélèvement volontaire de 200 F/tonne qui devrait revenir à l'UPC).

Il semble important que l'UPC raisonne de façon globale l'utilisation des ressources dont elle dispose. Cela suppose un travail de préparation du budget 2004 qui repose :

- sur l'identification réaliste de toutes les actions à mener, présentées de façon détaillée ;
- sur l'estimation du coût total (détaillé) de chacune des actions (incluant notamment les charges de personnel qui y sont liées) ;
- sur l'imputation de tout ou partie du coût de chaque action sur la (les) source(s) de financement qui puisse la prendre en charge.

Le tableau suivant s'efforce de récapituler cette démarche :

Rubriques	Coûts	Coûts pris en charge par le PARFC	Coûts pris en charge par le PROCOCA	Autres sources
1 – Relance cotonnière - (détail des actions à mener prévues dans le PARFC ou non) Total 1		
2 – Appui aux activités de diversification - - Total 2				
3 – Appui aux GF - - Total 3		
4 – Renforcement et valorisation des capacités 41 – Appui à la gestion des USPP - 42 – Appui à la gestion des GV - - 43 – Alpha/post alpha - <i>Traduction</i> - - 44 – Information -- - 45 – Formations - - Total 4		
6 – Planification stratégique 51 – Dans l'USPP-test - - 52 – Dans les autres USPP -- 53 – A l'UPC - Total 5			

Rubriques	Coûts	Coûts pris en charge par le PARFC	Coûts pris en charge par le PROCOCA	Autres sources
6 – Dépenses de structure				
<i>61 – Fonctionnement UPC</i>				
<i>62 – Personnel</i>				
Total 6				
7 – Autres dépenses				
- Construction du siège				
-				
-				
-				
Total 7				
TOTAL GENERAL				

Trois remarques :

- Les budgets à soumettre à la FUPRO (PARFC) et à l'AFD (PROCOCA) se déduisent du budget général et doivent respecter les règles prévues pour leur utilisation (montants par action et total, affectation, etc.).
- Les charges de personnel doivent être réparties le plus possible, en prenant en compte le temps passé par les différents agents sur les différentes tâches dans lesquelles ils interviennent. En revanche, certaines charges de certains personnels (coordonnateur, personnel administratif) peuvent figurer à la rubrique « charges de structures ». A noter que le paiement « de compléments de salaires » à certains agents peut être difficile à comprendre pour les élus étant donné les contraintes financières de l'UPC et le fait que le temps que ces agents consacreront aux actions financées par le PARFC sera pris dans leur temps de travail déjà rémunéré par l'UPC.
- Il est probable qu'une réduction des dépenses sera nécessaire en 2004 ; les actions liées à la préparation de l'après-Prococa devraient être prioritaires sur les dépenses de fonctionnement.

5.4 – Rechercher activement des ressources complémentaires

Elles seront indispensables dès 2004 ; un « creux de vague » sera sans doute inévitable après juin 2004 (fin du PROCOCA) mais il est souhaitable qu'il dure le moins longtemps possible.

5.4.1 – La recherche d'appuis extérieurs par l'UPC

Elle suppose :

- a) **La finalisation d'un document de base sur « les acquis et les perspectives de l'UPC »** ; en s'appuyant sur le présent aide-mémoire, il est souhaitable que l'équipe technique rédige ce document qui devra être synthétique (20-25 pages en décembre 2003) ; M.R. Mercoiret et P. Delmas proposent de relire ce document qui devrait être prêt en janvier 2004.
- b) **L'élaboration des fiches/projets** qui pourront être soumises aux partenaires extérieurs sollicités pour des appuis financiers et techniques. Toujours introduites par le document de base (cf. supra), ces fiches pourront être présentées ensemble ou séparément selon les partenaires pressentis. Chaque fiche/projet devra comprendre :

- une présentation détaillée du travail déjà réalisé par l'UPC dans le domaine concerné, les résultats obtenus, et les faiblesses (on pourra s'appuyer sur les documents de capitalisation élaborés par l'UPC et sur l'aide-mémoire) ;
- les objectifs poursuivis ;
- les actions prévues (de façon détaillée) ;
- les moyens nécessaires ;
- les moyens pris en charge par les OP (GV, USPP, UPC) ;
- les contributions de partenaires extérieurs déjà acquises ;
- les appuis recherchés.

Trois remarques concernant les fiches-projets :

- (i) Certaines fiches pourraient être élaborées dès à présent (décembre 2003-fin janvier 2004) car on dispose de tous les éléments nécessaires.

Exemples :

- l'alphabétisation et la post-alphabétisation ;
- l'information ;
- les formations/appuis-conseils liés à la relance cotonnière et non pris en charge par le PARFC ;
- l'appui à la commercialisation du maïs à Zagnanado ;
- etc.

- (ii) D'autres fiches demanderont plus de travail mais certaines pourraient être prêtes en février-mars 2004 ; leur élaboration suppose des **appuis techniques et méthodologiques** qualifiés (PPAB, PADSE, etc.). Ces fiches concernent notamment les **projets économiques** (le développement de l'anacarde, l'opération test de culture attelée, l'appui à la transformation des produits dans les GF, etc.). Dans l'élaboration de ces fiches, il conviendra en outre de distinguer :

- **les services offerts** par l'UPC et les USPP aux bénéficiaires (information, formation, appui-conseil, suivi, appui à la gestion, etc..) et leur coût ;
- **les équipements et les investissements nécessaires** ainsi que les modalités de leur financement :
 - ➔ ouverture d'une ligne de crédit à la FECECAM ; alimentée par un partenaire extérieur, elle permettrait à des groupements de culture attelée, à des GF, de s'équiper à crédit avec un taux d'intérêt bonifié ;
 - ➔ mise en place de fonds de roulement (dans des conditions à préciser) pour la commercialisation des produits agricoles par exemple ;

→ mise en place de fonds de développement pour des investissements collectifs (magasins par exemple).

Les subventions demandées devraient être **partielles** (ne pas couvrir la totalité du coût des équipements) et viser à « adoucir » les conditions d'acquisition par les producteurs et les OP mais en leur demandant une contribution significative.

(iii) Chaque fiche-projet devrait inclure en outre :

- les frais de personnel (part du salaire) et les frais de fonctionnement liés aux actions prévues ;
- des frais de gestion pour les USPP et les UPC.

NB : M.R. Mercoiret et P. Delmas proposent leurs services pour relire les fiches-projets entre janvier et mars 2004.

5.4.2 – La recherche d'appuis extérieurs par les USPP

A l'instar de ce que font déjà quelques (rares) USPP, il est important que les USPP prennent une part active à la recherche des moyens techniques et financiers nécessaires à la réalisation de leurs projets.

Il ne paraît pas utile de reprendre des formations sur l'élaboration de projets (qui a donné peu de résultats concrets dans les USPP et les GF) ; il paraît plus efficace d'aider les OP (et en particulier les USPP) à élaborer des projets déjà identifiés et à rechercher des financements et des appuis extérieurs. L'UPC pourrait y contribuer de plusieurs manières :

- organiser des échanges entre USPP pour susciter des idées nouvelles ;
- information sur les acteurs institutionnels intervenant dans la région (un annuaire est en cours d'élaboration à l'UPC) ;
- accompagnement de l'élaboration de projets concrets ;
- appui à la préparation des contacts qui devront être faits par les intéressés eux-mêmes.

6 – Une réorganisation semble nécessaire à l'intérieur du réseau

Les tâches vont s'accroître et se diversifier, des ressources devront être recherchées et gérées, les partenaires techniques et financiers seront plus nombreux, etc. Cela suppose :

6.1 – Une meilleure répartition des tâches à l'intérieur du réseau entre les GV, les USPP et l'UPC, en relation avec la FUPRO.

Trois orientations pourraient guider cette répartition des responsabilités et des tâches :

- les OP, à chacun des niveaux, sont des coopératives légalement autonomes et responsables ; il convient donc que l'UPC respecte cette autonomie et la stimule. Il n'appartient pas à l'UPC de décider ce que doivent faire ou non les USPP et elle n'a pas vocation à fonctionner comme un mini-Etat centralisé qui réfléchit, décide, fait à la place des autres ;
- les responsabilités et les tâches devraient être réparties à partir de la base (les GV) et ne seraient déléguées au niveau immédiatement supérieur que les tâches qui **ne peuvent pas** être réalisées au niveau inférieur (« principe de subsidiarité »). Si les GV et les USPP n'ont pas les capacités de réaliser certaines tâches qui leur reviennent, il convient de les y aider (formation, appui) et non de le faire à leur place. Si certaines USPP sont peu réactives, il faut leur laisser du temps et travailler avec celles qui sont volontaires ;
- les articulations avec la FUPRO doivent être renforcées au plan opérationnel.

6.2 – Un recentrage de l'UPC sur ses fonctions

L'UPC est une coopérative de « services » ; elle doit donc assurer les services que les USPP sont en droit d'attendre d'elle :

- apporter une information pertinente selon des formes adaptées au public auquel elle est destinée ;
- offrir des formations, un appui-conseil, un suivi dans tous les domaines, soit directement, soit en formant des « formateurs paysans » au sein des USPP, des GV et des GF, selon les cas ;
- offrir un appui aux USPP en matière de programmation des actions (méthodes et outils) ;
- assurer la **coordination** entre les USPP ; cela suppose que l'UPC soit informée des initiatives des USPP et qu'elle informe celles-ci des initiatives qu'elle prend ; cela suppose aussi qu'elle favorise les échanges entre USPP, qu'elle cherche à créer des synergies, à faire des économies d'échelle ;
- faciliter les relations directes des USPP avec les acteurs extérieurs ;
- rechercher les partenariats extérieurs indispensables pour assurer les services qui relèvent de sa responsabilité ;
- représenter et défendre les intérêts des agriculteurs.

6.3 – Responsabiliser plus d'agriculteurs

Un nombre important de tâches techniques pourrait être confié à des agriculteurs (et pas forcément à des élus) ; cette responsabilisation (accompagnée des appuis techniques nécessaires) allégerait les élus et la participation au sein des OP en serait accrue.

6.4 – Repenser l'utilisation du personnel technique en fonction des perspectives et des priorités définies ; cela semble indispensable dans la nouvelle étape qui commence. Plusieurs pistes ont déjà été évoquées ; comme par exemple :

- l'affectation des comptables-formateurs (dans les USPP, après négociation avec elles ; leurs tâches devraient être précisées à cette occasion) ;
- l'évolution de certains postes ;
- etc.

Deux points paraissent importants :

- la reconnaissance des performances de certains agents et de l'engagement dont ils font preuve (et donc l'incitation ferme à s'améliorer pour ceux dont la qualité du travail est moindre) ;
- une volonté de l'UPC pour améliorer les compétences de son personnel technique en les incitant à se former, en recherchant les moyens pour que ces formations puissent se faire.

6.5 – La naissance annoncée d'une organisation des producteurs cotonniers va se traduire par des modifications qui ne devraient pas remettre cependant en cause les principales fonctions actuelles de l'UPC. Dans le Zou et les Collines, étant donné que les exploitations agricoles sont diversifiées, il y a, à l'évidence, place pour :

- des organisations sectorielles (par filière) qui ont un rôle très important à jouer pour que chaque filière (et donc en premier lieu le coton mais pas seulement) fonctionne dans de bonnes conditions et permette aux producteurs de retirer des revenus corrects de leur travail ;
- des organisations regroupant les producteurs sur des bases territoriales qui permettent d'aborder les questions liées à la mise en œuvre d'une stratégie de développement économique multisectoriel dans un territoire donné.

Beaucoup d'exemples de cette double structuration (structurelle et territoriale) existent à travers le monde et montrent que cela est possible et efficace quand les différentes

organisations sont articulées entre elles et que ces articulations s'expriment dans des solidarités concrètes.

6.6 – Dans l'étape qui s'ouvre, l'UPC aura plus que jamais besoin d'appuis techniques qualifiés et permanents :

- le maintien du poste de l'interface (dont le nom devrait changer !) serait nécessaire, après le PROCOCA ;
- la collaboration avec le PPAB reste indispensable ; ses responsables sont disposés à répondre aux demandes qui seront formulées par l'UPC.

CONCLUSION

La fin du PROCOCA marquera forcément une nouvelle étape pour l'UPC et les OP du réseau ; les compétences acquises devraient permettre à l'UPC d'aborder cette nouvelle étape avec confiance mais en étant consciente que ses capacités s'accompagneront aussi de faiblesses et de manques, que beaucoup reste à faire et que rien n'est gagné d'avance.

Certaines propositions formulées ici auraient certes pu être mises en œuvre plus tôt par l'UPC ; tel n'a pas été le cas. Les OP ont besoin de temps pour mûrir, pour trouver la force et les moyens de s'attaquer aux différents défis auxquels sont confrontés leurs adhérents...

Dans les mois qui viennent, l'UPC et les USPP devront être capables, simultanément, d'approfondir leurs réflexions, de construire des perspectives et de les traduire en actions et projets, et de réaliser des actions concrètes. Il est important de commencer dès le début de 2004 et de choisir les appuis les plus performants possibles dans l'environnement des OP.